



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

공무원의 정보부존재결정 과정에 영향을 미치는 요인 분석

- 세월호 관련 정보공개청구사건을 중심으로 -

2017년 2월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학 전공
이 정 환

공무원의 정보부존재결정 과정에 영향을 미치는 요인 분석

- 세월호 관련 정보공개청구사건을 중심으로 -

지도교수 우 지 숙

이 논문을 행정학석사학위논문으로 제출함

2016년 9월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

이 정 환

이정환의 석사학위논문을 인준함

2016년 12월

위 원 장 _____ 박정훈 _____ (인)

부 위 원 장 _____ 권일웅 _____ (인)

위 원 _____ 우지숙 _____ (인)

국문 초록

본 연구는 공무원의 정보부존재결정 과정에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알아보는데 목적이 있다. 이를 위해 동일·유사한 사건을 담당한 공무원들을 인터뷰하고 근거이론적 방법을 적용하여 분석하였다. 그리고 분석 결과를 기존의 선행연구 결과와 비교하여 정보부존재결정 과정의 개선 방안을 모색하고자 하였다.

1998년 정보공개법이 제정·시행된 후 정보공개를 청구하는 건수가 급격하게 증가하였고, 최근 통계에 의하면 정보부존재결정을 하는 비율이 상당한 것으로 나타났다. 그러나 정보공개청구와 관련된 기존 연구는 대체로 정보공개청구제도의 운영과 효과성에 대해서 다루고 있고, 공무원들이 왜 정보부존재결정을 하는지에 대해서는 연구가 부족한 상황이다.

다만 관료의 정보공개행태에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석한 연구(최정민, 2013)가 있었는데, 비난회피이론에서 정보요인, 일선관료이론과 주인-대리인 이론에서 직무요인, 환경요인을 각각 도출하여 양적 연구를 통해 관료의 정보공개행태에 어떠한 요인이 영향을 미치는지 알아보았다.

이에 본 연구는 위 선행연구에서 도출한 영향요인을 바탕으로 하여 담당 공무원들이 어떠한 과정을 통해 정보부존재결정을 하고 그 과정에서 영향을 주는 요인이 무엇인지 알아보려고 하였다.

연구자는 연구방법으로 근거이론에 따른 질적 접근을 선택하였고, 세월호 관련 정보공개청구사건에서 정보부존재결정을 내리는 과정에 관여하였던 공무원 7명을 인터뷰한 후 이를 정리한 녹취록을 분석하였다.

분석 결과, 우선 최정민(2013)의 선행연구와 달리 정보부존재결정을 하는데 청구인의 청구 목적이나 취지는 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 위 선행연구에 따르면 관료의 공개결정에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정보요인이고, 정보요인 중에서도 청구 목적의 영향이 가장 크다. 그러나 정보부존재결정 과정에서는 정보의 존부가 문제될 뿐이고 청구인의 청구 목적이나 취지가 개입될 여지가 적기 때문에 다른 결과가 나온 것으로 분석된다.

또한 선행 연구에 따르면 처리하기 어려운 정보유형에 대해서는 비난을 회피하기 위해 비공개 결정을 할 가능성이 높다고 보았다. 그러나 분석 결과 언론보도가 되는 등 처리하기가 어려운 사건인 경우 공무원은 더욱 적극적으로 정보의 존재 여부를 확인하는 것으로 나타났다. 정보의 공개 또는 비공개는 정보공개법상 비공개사유에 대한 법률적 해석에 따라 달라질 수 있어 비난 가능성이 적지만, 정보의 존부는 사실 판단이므로 이를 그르친데 대한 비난 가능성을 크게 느낀다고 볼 수 있다.

다음 직무 요인을 살펴보면, 공무원의 업무 특성이나 역량 등이 정보부존재결정 과정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정보공개업무 자체가 광범위하고 전문성을 요하기 때문에 담당 공무원의 업무량이나 능력에 따라 결과에 차이가 있음을 알 수 있다.

마지막으로 환경 요인을 살펴보면, 불복 제도나 정보공유 시스템, 언론 보도 등 다양한 주변 요인이 정보부존재 결정 과정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정보부존재결정에 이의가 들어오면 담당자는 큰 부담을 느끼기 때문에 불복 제도의 구비 여부에 영향을 많이 받는다. 또한 공무원은 다양한 관계 기관이나 전문가에게 문의하여 정보의 존부를 용이하게 판단하였고, 그들의 의견에 따라 본인의 결정에 확신을 갖는 것으로 나타났다. 정보의 존부나 현황은 일반 국민들이 전혀 알 길이 없기 때문에 주인-대리인 이론이 더욱 도드라지는 것으로 분석된다.

본 연구는 기존에 양적 연구를 통해 도출했던 정보공개행태에 영향을 미치는 요인이 정보공개행태 중 하나인 정보부존재결정 과정에도 동일하게 영향을 미치는지 질적 연구를 통해 확인해 보았다는데 의의가 있다. 이를 통해 정보부존재결정에 대해서는 일반적인 정보공개 또는 비공개결정과 다른 관점에서 접근할 필요가 있다는 점을 확인하였고, 실무적으로 이의신청제도 개선 등 제도적 보완이 필요하다는 시사점을 제시하였다.

주제어 : 정보공개제도, 정보부존재, 비난회피동기, 일선관료이론, 주인대리인이론, 근거이론적 방법

학 번 : 2014-23687

< 목 차 >

제1장 서론	1
제2장 이론적 배경과 선행연구	4
제1절 정보공개청구제도	4
1. 정보부존재의 개념	4
2. 정보공개제도와 정보부존재	8
제2절 선행연구	10
제3절 비난회피동기이론	12
1. 비난회피동기이론의 의의	12
2. 비난회피동기에 따른 정보부존재결정 행태	12
제4절 일선관료이론	13
1. 일선관료이론의 의의	13
2. 일선관료이론에 따른 정보부존재결정 행태	13
3. 직무요인과 환경요인	14
제5절 주인-대리인이론	15
1. 주인-대리인이론 의의	15
2. 주인-대리인 이론에 따른 정보부존재결정 행태	16
제3장 연구방법	17
제1절 연구모형	17
제2절 연구설계	17
1. 질적 연구	17
2. 자료수집	19
3. 자료분석 : 근거이론적 방법	30
4. 연구의 신뢰성 및 타당성	31
제4장 연구결과	32
제1절 관련 개념과 범주 도출	32
제2절 영향요인 모형 도출	65
제3절 기존 연구결과와의 비교·분석	67

1. 비난회피동기이론의 적용 : 정보요인	67
2. 일선관료이론의 적용 : 직무요인	68
3. 대리인 이론의 적용 : 환경요인	69
제5장 결론	71
제1절 연구결과 요약	71
제2절 연구의 의의 및 한계	73
참고문헌	74
Abstract	78

< 표/그림 목차 >

[표 목차]

<표1> 정보의 가공 여부 판단기준	7
<표2> 세월호 관련 CCTV 정보공개청구사건 목록	21
<표3> 세월호 관련 정보공개청구사건 목록	22
<표4> 인터뷰 참여자 목록	24
<표5> 요인의 재량과의 관련성	25
<표6> 연구문제 및 정당화 근거	27
<표7> 기본적인 질문사항	28
<표8> 구체적인 질문사항	29
<표9> 코딩 과정	32
<표10> 범주화 결과	63

[그림 목차]

<그림1> 공무원의 정보부존재결정 과정 영향요인 모형	66
-------------------------------------	----

제1장 서론

본 연구는 정보공개 담당 공무원의 정보부존재결정에 영향을 미친 요인이 무엇인지 밝히고자 선행연구를 통해 도출된 관료의 정보공개행태에 영향을 미치는 요인, 즉 비난회피동기이론에서의 정보요인, 일선관료이론과 주인-대리인 이론에서의 직무요인, 환경요인을 최근 세월호 관련 정보공개청구에 대한 정보부존재결정 사건에 적용하여 질적연구로서 근거이론 방법을 통해 분석하고자 한다.

2014년 5월 19일 KBS에서 세월호 사건 직후 가장 먼저 사고해역에 도착한 해경 123정호의 CCTV 은폐 의혹을 제기한 이후, 세월호 참사 유족 박모씨(이하 ‘이 사건 청구인’)는 2016년 5월까지 1년 6개월간 위 CCTV의 행방을 찾기 위해 각 국가기관에 정보공개청구를 하였다. 청구인의 수차례 정보공개청구에도 불구하고 관계 기관에서는 ‘정보부존재통지’로 일관했지만, 2016년 5월 본 연구자가 위 정보공개청구사건을 담당하여 위 CCTV가 존재하고 있음을 확인하였다.

그러나 이러한 일련의 과정을 통해 이 사건 청구인은 위 CCTV를 찾기 위해 1년 6개월의 시간을 허비해야 했고 세월호 사건의 발생원인 및 구조과정에 관한 실체진실발견에 적정한 시기를 놓치고 말았으며 국기기관의 신뢰도는 낮아지고 급기야 정부 발표와 달리 다른 원인으로 세월호가 침몰했다는 각종 의혹과 음모론으로 이어졌다. 정보공개 담당 공무원이 정보의 존재를 확인하지 못한 행위로 인하여 그와 비교할 수 없는 실로 막대한 사회적 비용과 부작용이 발생한 것이다. 따라서 위 공무원들이 과연 어떠한 요인에 의해 정보공개청구에 대응하여 가장 소극적인 형태인 정보부존재결정을 하기에 이르렀는지 확인할 필요가 있다.

정보공개제도는 국가기관·지방자치단체 등 공공기관이 업무 수행 중 생산·접수하여 보유·관리하는 정보를 국민에게 공개함으로써, 국민의 알권리를 보장하고 더 많은 정보를 바탕으로 국정운영에 대한 참여를 유도하기 위한 제도를 말한다.¹⁾ 우리나라의 경우 행정정보공개제도는 국민의 알

권리 보장과 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 1994년부터 1997년까지 국무총리훈령과 지방자치단체 조례에 의하여 운영되어 오다가 1996년 12월 31일 제정 공포되었고, 1998년 1월 1일부터 「공공기관의정보공개에 관한법률」(이하 ‘정보공개법’)에 의하여 전 공공기관에서 시행되었다(장지원·문신용, 2004). 이후 정보공개에 수요가 지속적으로 증가하면서 1998년 26,338건에 불과하던 것이 2009년에는 398,163건으로 10년 사이 10배 이상 증가하였다. 2013년에는 552,066건의 정보공개 청구가 접수되어 2012년 494,707건 대비 11.6% 증가하였고, 정보공개법이 최초로 시행된 1998년 대비 약 21배 증가하였다(윤채원, 2015).

그러나 김유승 외(2015)에 의하면, 이와 같은 국민들의 정보공개 요구에 대하여 공공기관이 청구된 모든 정보를 제공하는 것이 아니고 각종 사유를 들어 공개를 거부하는 사례가 나타나고 있는데, 특히 2011년 통계에 나타난 비공개 사유 중 ‘정보부존재’는 과반에 가까운 47.2%를 차지하였고, 이후 2012년에는 34,530건, 2013년 42,209건, 2014년에는 56,619건으로 매년 증가하는 추세이다. 정보부존재 사유 유형 중에서는 ‘공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않는 경우’가 75%이상을 차지하여 가장 많았다. 물론 단순히 정보가 없어서 제공하지 않는 경우도 있으나, 현실적으로는 청구인이 원하는 형태로 정보가 존재하지 않는다는 등 다양한 사유로 정보부존재결정을 하고 있어 자칫 정보비공개결정을 우회하는 통로로 악용될 소지가 다분하다. 뿐만 아니라 청구인 입장에서는 ‘정보비공개결정’의 경우 일단 해당 기관이 정보를 보유하고 있다는 사실이 인정되기 때문에 당해 정보가 비공개대상정보인지 여부만을 중점적으로 다투면 되지만, ‘정보부존재결정’의 경우 어느 기관이 정보를 보유하고 있는지 자체를 알 수 없기 때문에 그야말로 막막한 상황에 놓이게 된다.

그럼에도 불구하고 지금까지 정보공개제도에 관한 학술적 논의는 과거 정보공개제도의 운영과 효과에 대한 인식 연구가, 이후에는 정보공개제도 운영에 대한 실증 연구가 주를 이루면서 그와 관련된 연구를 통해 궁극적으로 정보공개를 적극적으로 하자는데 목적이 있었을 뿐, 동일·유사 사례

1) 정보공개포털 홈페이지 <https://www.open.go.kr/pa/info/openInst/openInstDetail.do>(검색일 : 2016. 10. 25.)

를 중점적으로 분석하여 정보의 공개 여부를 판단하기 전 단계인 정보의 존부 및 정보부존재결정과 관련하여 논의된 바는 거의 없었다.

다만 최근 관료의 정보공개행태에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 분석하는 연구(최정민, 2013)가 있었는데, 비난회피이론에서 정보요인, 일선 관료이론과 주인-대리인 이론에서 직무요인, 환경요인을 각각 도출하여 관료의 공개결정에 어떠한 요인이 가장 큰 영향을 미치는지 분석하였다. 위 선행연구는 정보공개 담당 공무원을 대상으로 하여 넓은 의미의 정보 공개행태를 분석하였다는 점에서 공무원의 정보부존재결정에 영향을 미치는 요인을 알아보고자 하는 본 연구에도 그대로 적용될 수 있다.

따라서 최근 세월호 관련 정보공개청구사건의 담당 공무원들에 대한 심층면접을 통해 위 선행연구에서 도출된 정보요인, 직무요인, 환경요인이 정보부존재결정을 내리는데 어떠한 영향을 미쳤는지 확인하고자 한다. 위 사건은 동일한 사건을 기준으로 다수 국가기관의 정보공개 담당 공무원이 ‘공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않는 경우’에 해당한다는 이유로 정보부존재결정을 한 것이므로 보다 보편적이고 신뢰성 있는 결과를 도출할 수 있다. 만약 위 선행연구와 다른 결과가 나온다면 ‘정보의 존부’는 ‘정보의 공개 여부’와 또 다른 기준으로 접근해야 할 문제로 보아야 할 것이고²⁾, 위 선행연구와 같은 결과가 나오더라도 실제 사례를 바탕으로 한 질적 연구를 통해 그 타당성을 입증하였다는 점에서 의미가 있다.

이와 같이 본 연구는 첫째, 정보부존재결정에 대한 선행연구가 전무한 상황에서 담당자들의 심층 인터뷰를 통해 공무원의 정보부존재결정에 영향을 미치는 요인을 도출하고 둘째, 질적 연구를 통해 도출한 결과를 바탕으로 영향요인 모형을 구성하여 관련 선행연구의 결과를 정보부존재결정 과정에 그대로 적용할 수 있는지 분석하였다. 마지막으로 이론과 선행연구 및 질적 연구를 통해 공무원의 정보부존재결정에 영향을 미치는 요인을 분석하여 정보부존재결정의 비율이 기형적으로 높은 현행 정보공개 청구제도의 개선방안을 모색하였다.

2) 실제로 현행 정보공개청구제도는 담당 공무원이 ‘정보의 존부’ 및 ‘정보의 공개 여부’를 하나의 덩어리로 보고 처리하고 있고 대부분의 선행연구 역시 이를 전제로 하고 있지만, 엄밀히 분석하면 1단계로 정보의 존부를 파악한 후 정보가 존재한다면 2단계로 정보의 공개 여부를 판단해야 하는 점에서 선행연구와 실질적인 차이가 있다.

제2장 이론적 배경과 선행 연구

본 연구는 궁극적으로 정보부존재의 처리실태에 대응하기 위한 것이므로 먼저 국내·외 논문, 학술지, 단행본의 문헌조사를 통해 정보공개제도의 주요내용과 이 제도의 문제점 중 하나인 정보부존재의 정의와 유형, 정보공개법상의 정보부존재에 대하여 살펴본다. 이러한 정보공개제도와 관련된 선행연구는 기존에 정보공개 운영과 효과에 대한 인식 연구가, 최근에는 기관 요인 등 각종 정보공개관련 변수와 정보공개율의 관계에 관한 연구가 주를 이루었다. 특히 최정민(2013)은 실제 공개결정의 판단자인 관료의 정보공개결정행태에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 밝히고자 비난회피동기이론에서 정보요인을, 일선관료이론과 주인-대리인 이론에서 직무요인, 환경요인을 도출하였다. 정보부존재결정 역시 정보공개결정행태의 하나로서 동일한 정보공개 담당자에 의해 이루어지는 이상 위 영향요인이 그대로 적용될 수 있으므로, 비난회피동기이론, 일선관료이론, 주인-대리인 이론을 통해 각종 영향 요인을 도출하고자 한다.

제1절 정보공개청구제도

1. 정보부존재의 개념

1) 정보부존재의 정의

행정행위의 부존재 개념은 통일되어 있지 않지만 일반적으로 행정행위라고 볼 수 있는 외형상의 존재 자체가 없어 행정행위로서의 효력이 발생될 여지조차 없는 경우를 말한다(이상규, 1988). 이에 따르면 정보부존재라 함은 정보공개 청구인이 요구한 정보가 공공기관에 존재하지 않는 경우를 말한다. 즉 정보공개법 제2조가 규정한 ‘정보’인 공공기관이 직무상

작성 또는 취득하여 관리하고 있는 전자문서를 포함한 문서, 도면, 사진 필름, 테이프, 슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항이 공공기관에 존재하지 않는다는 의미이다.

그러나 현행 법률에서 정보부존재의 법적 정의를 명시적으로 규정하고 있지 않고, 다만 정보가 부존재하는 상황에 대한 처리 방법을 정보공개법 시행령 제6조 제3항 및 제4항을 통해 규정하고 있을 뿐이다.

그런데 실제 공공기관의 정보공개청구 처리 절차에서 이해되고 있는 정보부존재의 정의는 법령에서처럼 단순히 공공기관이 청구된 해당 정보를 보유하고 있지 않다는 의미보다 포괄적이다(김유승·최정민, 2015). 이에 대해서는 2012년 당시 행정안전부 행정제도과가 발행한 「정보부존재 처리 기준 및 절차」에서 구분하고 있는 4가지 유형으로 나누어 살펴보겠다.

2) 정보부존재의 유형³⁾

가. 공공기관이 청구된 정보를 생산·접수하지 않은 경우

청구자가 청구한 정보가 공공기관에서 생산·접수하지 않은 경우 정보부존재로 결정된다. 여기서 생산·접수의 판단기준은 기관의 정보목록 및 관련 시스템에서 청구 받은 정보의 검색이 가능한지 여부와 청구 정보가 관련 법령(직제), 업무 분장, 업무 지침이나 훈령, 예규 등에 따라 당해 기관의 업무인지의 여부로 결정된다. 관련 법령 등에 명시된 정보의 생산·접수되는 시기가 아직 도래하지 않은 경우와 정보공개를 위해 추가적인 행정 절차 등이 요구되는 경우도 정보부존재로 처리될 수 있다.

다만 공공기관은 청구인이 청구한 정보를 당해 기관이 보유·관리할 것이라는 상당한 개연성을 입증할 경우 적극적으로 정보의 존부를 판단하므로, 해당 정보를 공공기관이 보유·관리하고 있을 것이라는 개연성에 대한 입증 책임은 원칙적으로 정보공개 청구인에게 있다.

3) 행정안전부 행정제도과(2012), 『정보부존재 처리 기준 및 절차』와 윤채원(2015)의 내용을 참고하였다.

당해 기관에는 존재하지 않으나 타 기관이 보유·관리하는 경우, 당해 기관이 청구받은 정보를 생산·접수하였으나 관련 절차에 따라 타 기관으로 모두 이관된 경우 정보공개법 제11조 제4항에 따라 이송처리하고, 청구인이 대상기관을 이미 알고도 당해 기관에 청구하였거나, 이송대상 기관이 다수인 경우는 이송처리하지 않고 기관 안내 후 정보부존재 처리할 수 있다.

나. 정보를 취합·가공해야 하는 경우

정보공개 청구된 정보가 취합·가공이 요구되어지는 경우 공공기관에서는 정보부존재로 처리할 수 있다. 타 기관의 정보까지 취합·제공할 의무는 없으므로 본청에 소속기관 정보의 취합을 요청할 경우 소속기관으로 직접 청구하도록 안내한 후 정보부존재 처리한다. 다만 기관 내 부서별 관리 정보일 경우에는 취합으로 볼 수 없으므로 정보공개처리를 해야 한다.

청구된 정보가 비전자인 경우 스캐너를 이용해서 전자적 형태로 변환하여 공개를 해야 한다. 하지만 엑셀파일로 변환하여 제공해야 하는 경우는 가공에 해당하여 부존재 처리가 가능하다. 기관의 기존 관리기준과 다른 기준으로 추출, 조합해야 하는 경우는 가공에 해당하여 부존재 처리를 할 수 있다.

청구된 정보가 전자적 형태인 경우 별도의 통계·분석 프로그램이 존재하면 시간적·경제적 부담없이 변환 가능하므로 공개를 해야 하지만, 별도의 통계·분석 프로그램이 없는 전산정보의 추출, 조합은 가공에 해당하므로 부존재 처리를 할 수 있다.

취합·가공의 경우 공공기관이 정보를 취합·가공하여 제공할 의무는 없으나, 업무상황·정리 관리방식·제공형태 등을 고려하여 신중하게 취합·가공 여부를 판단하여야 한다.

별도의 취합·가공이 필요한 청구인 경우, 원 정보 그대로 공개가 가능하나 원본 공개가 오히려 큰 업무 부담을 유발하고 청구인도 가공에 동의하면 제한적으로 가공할 수 있다.

<표1> 정보의 가공 여부 판단기준

구분	형태 변환	추출	조합
非 전자	전자적 형태로 변환 - 스캐너 이용(공개) - 엑셀 등 변환(부존재)	(기존)인허가 서류별 관리 → 층수별, 회사별 통계	(기존)日별 관리 정보 → 年별 관리 정보
		(既 관리방식과) 다른 기준으로 가공(부존재)	
전자	非전자 형태로 변환 (공개) 별도 통계분석 프로그램無 (부존재)	별도 통계·분석 프로그램有(공개) 별도 통계·분석 프로그램無(부존재)	

출처 : 행정안전부 행정제도과 (2012). 정보부존재 처리 기준 및 절차

다. 기록물관리법에 따라 보존연한이 경과하여 폐기된 경우

기록물관리법에 따라 보존연한이 경과하여 폐기된 경우 정보부존재로 판단할 수 있다. 이는 관련 법령 등에 정해진 보존연한이 경과하였는지, 청구 받은 폐기된 정보가 실제 보유·관리대상인지 여부를 기준으로 판단해야 한다. 보존연한 경과여부는 청구시점이 아닌 공개를 결정하는 시점을 기준으로 판단해야 하고, 보존연한이 경과하더라도 실제 보유·관리하고 있을 경우에는 정보부존재로 판단할 수 없다.

다만 보존연한 내임에도 불가피한 사유로 실제 관리하고 있지 못한 경우에는 확인 가능한 내용을 구체적으로 기술하여 정보부존재로 처리할 수 있고, 천재지변, 관공서 이전, 업무 이관, 공무원의 고의·과실 등으로 인한 관리 소홀에 대하여 징계, 처벌, 국가배상청구가 가능하다.

라. 정보를 특정하지 않고 포괄적으로 청구한 경우

청구인이 정보를 특정하지 않고 포괄적으로 청구한 경우 해당 공공기관은 청구인의 구체적인 정보요청을 파악하기 힘들기 때문에 이로 인해 정보부존재 처리가 가능하다.

포괄적 청구의 판단기준은 청구기관과 내용 등 청구정보가 특정되지 않은 경우와 청구정보가 다수 규정과 업무·조직·프로그램 등에 걸쳐 있는 경우, 정보가 특정되지 않아 공개량이 지나치게 과다한 경우에 정보부존재 처리가 된다. 이 경우 민원사무 처리에 관한 법률 제13조에 따라 보완요청을 하고 그 여부에 따라 처리를 하며, 보완요청에도 불구하고 적절히 보완되지 않은 경우 정보부존재 처리할 수 있다.

2. 정보공개제도와 정보부존재

1) 정보공개제도의 의의

정보공개는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 공표하는 형태로 제공하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 참여함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하고 참된 민주주의를 실현하기 위한 제도이다(정혜진·길부중, 2010).

학문적으로 정보공개의 개념은 광의와 협의로 나누어 볼 수 있는데(堀部政男, 1992: 장지원·문신용, 2004에서 재인용), 종래 정보공개제도는 협의의 개념으로 공공기관이 보유·관리하는 정보를 일부 비공개정보를 제외하고 당사자의 청구에 의하여 공개함으로써 정보공개 행위가 정부기관의 재량에 맡겨져 있는 것이 아니라 정부기관이 법제도적 근거에 의해 의무적으로 정보를 공개하도록 되어 있는 것을 말하였다. 반면 광의의 정보공개제도는 정보보유기관이 자발적으로 또는 의무적으로 보유정보를 공개하는 정보공표를 포함하는 제도로써(김중양, 2000) 법령 등에 의하지 않고 공공기관이 자발적 또는 의무적으로 국민에게 정보를 제공하는 작용을 포함한다.

정보공개제도의 존재의의를 간략히 살펴보면, 첫째 헌법상 기본권인 알권리 실현을 위해 소극적으로는 정보원으로부터 정보를 얻는 자유뿐 아니라 적극적으로는 국가와 사회에 대하여 정보공개청구할 수 있는 권리를 보장한다.

둘째 정보공개는 국민의 국정참여를 위하여 필요하다. 국민이 행정과정

에 참여하는데 있어서 가장 어려운 점은 국민이 행정에 대한 충분한 정보를 가지지 못하고 있다는 것이다(Doman, 1977). 그 동안 정부도 정보란 정부의 행정수행을 위해서 생산된 것일 뿐 국민을 위하여 생산된 것이 아니라는 그릇된 암묵적인 가정을 가지고 있었다(O'Neil, 1972). 하지만 민주주의 국가에서 국정은 국민의 의사형성에 바탕을 두고 있는데, 바른 국민의 의사형성은 바른 정보를 전제로 하고 있다(김철용, 2003). 즉 국민의 국정참여를 위해서는 관련 정보에 대해 정통해야 하는데, 이를 위해서는 국정활동에 관한 정보를 자유롭게 접근하여 이용 가능해야 한다(이구현·김정순, 2006)

셋째 정보공개제도는 국정운영의 투명성을 제고하는 역할을 한다. 투명하지 못한 정부는 효율적이지 못하고 국민들 앞에 책임지기를 꺼려하는 반면(이용우, 2004), 행정이 보유하는 정보를 공개함으로써 국민은 자기가 원하는 정보를 입수하게 되고 행정에 대한 지식이 증가된다(장지원·문신용, 2004). 이를 통해 국정이 투명하게 운용되는 것은 물론이고 국정에 관한 신뢰도를 높일 수 있다.

2) 정보공개법상 정보부존재

종래 정보공개 청구대상정보는 ‘공공기관이 보유·관리하는 정보’이지만 정보부존재의 경우 처리 규정이 없어 ‘비공개 결정’으로 처리하였고, 이러한 제도적 미비사항을 보완하기 위하여 2011년에 정보공개법 시행령에 ‘정보부존재’에 관한 처리규정을 신설하였다(행정자치부, 2013).

당시 신설된 제6조 제3항은 ‘공개청구된 정보가 공공기관이 보유·관리하지 아니하는 정보이거나 진정, 질의 등 공개청구의 내용이 법 및 이 영에 따른 정보공개 청구로 볼 수 없는 경우’ 이를 ‘민원사무처리에 관한 법률에 따른 민원사무’로 규정하였고, 동조 제4항은 ‘청구에 따를 수 없는 사유를 구체적으로 적어 청구인에게 통지’하도록 명시하였다.

법제처는 위 개정 이유에 대하여 ‘공공기관이 보유하고 있지 않은 정보에 대한 공개청구 또는 반복하여 같은 정보의 공개를 요구하는 공개청구 등의 처리절차’의 부재를 지적하면서, 해당 사무를 민원사무로 보아 처리

하도록 하여 공공기관이 보유하고 있지 않은 정보에 대한 공개청구를 반복하여 하는 경우 등에 이를 종결처리할 수 있도록 하기 위하여 신설한다고 밝히고 있다(김유승·최정민, 2015).

제2절 선행 연구

행정정보공개제도와 관련된 최근 연구는 기관 요인과 정보공개율과의 관계를 분석한 연구 등이 있으나 정보공개법상 부존재결정에 대한 연구는 거의 없다.

그나마 최근 김유승, 최정민(2015)은 중앙행정기관의 3년간 정보부존재 처리 현황을 분석하여 정보부존재 사유의 유형 분석에서 ‘공공기관이 청구된 정보를 생산, 접수하지 않는 경우’가 75% 이상을 차지하였고, 이를 통해 도출한 운영상 문제점으로 정보부존재 사유에 대한 구체적 설명 비치, 취합 및 가공의 범주 문제, 이송 처리의 문제, 기록관리의 문제 등을 들었고, 향후 정보부존재를 포함한 정보공개 문제가 기록관리 문제의 연장선상에서 이해되어야 하고 정보공개 서비스 전반 및 정보부존재 처리 절차가 개선되어야 하며, 정보부존재 처리 절차에 대한 구체적 지침이 마련되어야 한다고 주장하였다.

또한 윤채원(2015)은 국내외 정보부존재 처리현황을 파악하여 광역자치 단체를 중심으로 정보공개청구를 신청하였고 이 결과를 분석하여 제도적 측면에서 정보부존재의 구체적인 판단기준 제시와 처리과정의 객관성 강조, 정보목록의 편의성 고려와 이의신청 제도 마련을 제안하였다.

김창조(2009)는 정보공개가 청구된 경우 어떤 처분을 내리더라도 법령상 보호법익이 손상될 우려가 있을 경우에는 정보의 존부확인거부제도를 통해 문제를 해결할 필요가 있고, 궁극적으로는 정보공개법 제4조의 개정 및 정보의 존부확인거부규정의 신설을 주장하였다.

김봉철(2014)은 정보공개법상 정보의 개념을 한정하여 해석함으로써 공공기관이 정보를 공개하지 않고도 면책될 수 있음을 지적하면서, 정보의

생성·복원·가공이 사실상·법률상 실현 가능하고 담당자의 업무수행이 크게 방해되지 않으면서 높은 행정비용이 발생하지 않는 경우에는 공공기관의 정보 생성·복원·가공의무가 발생한다고 주장하였다.

김은정(2008)과 김승태(2010)는 정보부존재가 비공개 사유 중 가장 큰 비중을 차지하는 이유에 대해 해당 공공기관이 보유하고 있는 정보목록을 부실하게 작성하거나 작성하지 않기 때문이라고 지적하였고, 특히 김승태(2010)는 정보공개시스템을 통한 전자적 공개를 강조하였다.

윤광석(2010)은 인터뷰 및 설문 조사 결과 정보 부존재로 인한 비공개의 문제점을 지적하면서 행정정보공개제도의 운영 측면에서 정기적 점검을 통해 개선해야 한다고 주장하였다.

임진희, 이준기(2010)는 정보공개에 대응하여 공공기관의 업무담당자가 업무정보를 제공하는 절차를 정의하고 각 절차에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 정보공개 청구권이 기록정보와 매칭되지 않는 경우나 추출하기 어려운 데이터셋이나 제공하기 꺼려지는 PC 전자파일인 경우에는 정보부존재를 사유로 해서 비공개하려는 경향이 발견되었다.

한편 공무원의 정보공개행태 요인을 분석한 최정민(2013)은 비난회피이론, 일선관료이론, 주인-대리인 이론을 통해 정보요인, 직무요인, 환경요인을 도출하였다. 여기서 정보요인은 정보의 우호성, 처리 난이도, 청구 목적으로, 직무요인은 업무특성, 기능, 정책유형으로, 환경요인은 정보공개심의회 위원 구성과 온라인 시스템 도입 여부로 항목을 구분하였다. 그 결과 관료의 공개결정에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 정보요인으로서 정보공개제도의 성공을 위해 가장 중요한 점은 정보공개시 정보유형에 따른 관료의 비난회피동기가 개인되는 것을 사전에 차단하는 것이라고 주장하였다.

이상의 선행연구를 살펴보면 공통적으로 각종 현황을 통계적으로 분석하여 비공개정보 사례 중 정보부존재 처리비율이 높다는 것을 지적하나 정보부존재에 대한 구체적인 연구는 2015년도에 이르러 비로소 이루어지고 실제 정보부존재 사례의 구체적인 내용까지 논하지 못하였다. 이에 본 연구는 본 연구는 위 최정민(2013)이 도출한 요인을 재구성하여 정보부존재를 분석하고자 하므로, 이하에서는 최정민의 이론적 틀을 참고하여 정

리하고자 한다.

제3절 비난회피동기이론

1. 비난회피동기이론의 의의

정책결정과정에 영향을 미치는 다양한 요인 가운데 정책결정자, 특히 그를 둘러싸고 있는 외부환경과 내적원인 등을 고려할 수 있는데, 이 중에서도 정책결정자가 합리적 이성애 따라 행동하는 것이 아니라 비난회피의 동기를 가지고 행동한다는 점에 주목한 것이 Kent Weaver의 비난회피동기이론이다.

비난회피동기이론이란 정책결정자가 어떤 정책을 결정할 경우 사회적으로 제기될 수 있는 비난을 회피하려는 의도로 다양한 수단·방법을 통해 정책을 결정하는 행태를 말하는데(이영범, 2008). 정책 결정을 내리는 상황을 비용과 편익을 기준으로 구조화하여 정책결정의 매커니즘을 설명하는데 한층 발전된 이론이라고 평가받는다(이승중, 2000). Weaver(1986)에 따르면, 정책결정자의 동기는 크게 호평 추구(credit claiming), 합리적 정책동기(good policy), 비난회피(blame-avoidance)로 나뉘는데, 정책결정자는 호평을 극대화하기보다는 손실 발생에 따른 비난을 극소화하려는 동기를 가지며, 사회 집단간 이해관계가 첨예하게 대립하는 지점에서 비난회피동기가 잘 발현된다.

2. 비난회피동기에 따른 정보부존재결정 행태

최정민(2013)에 따르면, 정보공개행태에서의 비난회피동기에 따른 전략은 Kent Weaver의 정책결정자의 전략만큼 다양하지 않으나, 정보공개 담당 공무원들 역시 정보공개 청구권에 대하여 정보 공개 여부를 결정해야 한다는 점에서 정책결정자와 다르지 않다. 따라서 정보공개 담당 공무원

역시 분쟁을 회피하려는 측면에서 의도적으로 정보 비공개행태를 보일 가능성이 다분하므로 정책결정가의 행태에 영향을 미치는 요인으로서 정보 요인(동기요인)을 도출하였다.

정보부존재결정 행태 역시 넓은 의미의 정보공개행태 범주에 포함되므로 위 결론과 다르지 않을 것으로 예상된다. 즉 정보공개 담당 공무원들 역시 외부의 평가에 민감하게 반응하기 때문에 분쟁의 소지가 있는 정보 공개 청구건에 대해서는 정보공개를 지연하거나 정보자체를 추적하지 않는 등 다양한 방법으로 정보 공개를 꺼릴 것이다.

제4절 일선관료이론

1. 일선관료이론의 의의

공무원 중 일선 현장에서 시민들과 직접 대면하여 업무를 수행하는 이들은 시민들과의 상호작용을 통해 발생하는 다양한 환경에 노출되어 있으므로, 단순히 시민과의 접촉 없이 자기 업무만 처리하는 공무원들과는 차이가 있다. 특히 쉽게 처리하기가 곤란한 대민 업무를 담당한 일선 공무원들은 처리 과정에서 느꼈던 감정들이 쌓여 일련의 행동 기제로 발동할 수도 있다.

이처럼 일선 공무원들이 다른 상위 공무원이나 행정 공무원과 달리 대면 업무를 주로 하면서 발현되는 특징에 주목한 Michael Lipsky(2010)는 직무수행상 시민들과 직접 상호작용하면서 일정한 재량권을 가지고 업무를 수행하는 이들을 일선 공무원이라고 정의하였다. 그에 따르면 일선관료들은 업무 현장의 특성으로 인하여 일선관료의 능력과 의욕, 그들이 처한 환경 등이 업무 수행 결과에 많은 영향을 미치게 된다(조원형, 2011). 또한 업무 특성상 상당한 재량권을 행사하므로 어느 정도 업무 관련 전문성과 경험 등을 필요로 한다.

2. 일선관료이론에 따른 정보부존재결정 행태

최정민(2013)에 따르면 정보공개처리 공무원의 직급과 지위가 정확히 일선관료와 일치하는 것은 아니지만 이들 역시 정보공개업무 처리 시에 대국민 서비스 일선에서 일하게 되며, 공개결정 과정에서 관료의 전문지식에 기초한 어느 정도의 재량이 발휘된다. 또한 정보공개여부를 판단함에 있어 다양한 청구 내용 등으로 인한 복잡한 요인을 내포하고 있는 점, 청구인으로부터의 압박과 조직 내부의 압박을 동시에 받는다는 점 등에서 일선관료가 처한 상황과 유사하다.

따라서 일선관료이론은 정보공개 담당 공무원의 정보부존재결정 행태에도 영향을 미치는 것으로 예상되어 아래와 같은 요인을 도출할 수 있다.

3. 직무요인과 환경요인

먼저 일선관료는 본인이 담당하고 있는 업무가 복잡 다기하기 때문에 매뉴얼화하여 기계적으로 처리하기 어렵고, 동일한 사안이라도 담당자의 관점, 경험 등에 따라 다른 결론이 도출될 가능성이 농후하다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 일선 현장에서 시민들과 직접 접촉하여 업무를 처리하는 특성상 재량권 행사 여지가 넓을 수밖에 없다(오세홍, 1988)

이러한 일선관료의 재량행사 원인에 대해 기존 연구는 주로 환경요인, 직무요인, 일선관료 자체요인으로 이루어져 있으며 특히 직무환경요인에 대한 연구가 주를 이룬다. 이는 일선관료의 주된 연구 대상 집단이 경찰, 사회복지사, 교사 등 몇몇 직무군으로 한정되어 있어 직무 자체에 대한 연구가 따로 필요하지 않았기 때문일 것이다(최정민, 2013).

이를 바탕으로 최정민(2013)은 동일한 직무군이 아닌 다양한 직무를 수행하는 중앙부처 공무원 중 해당 직무에 대해 청구된 정보공개를 처리하는 담당자를 대상으로 함으로써, 환경요인과 더불어 직무 자체 특성에 따른 재량행위도 보고자 하였고, 정보공개시스템이 2006년 이후 온라인화된 점을 착안하여, 환경요인 측면에서 온라인화가 정보공개처리 공무원의 재량을 축소하여 공개행태에 변화를 가져왔는지 보고자 하였다. 또한 직무요인과 환경요인의 세부 변수를 구성하는데 일선관료이론에서의 재량행

위 변수뿐만 아니라, 재량 관련 직무요인과 환경요인의 기준을 바탕으로 뒤에서 살펴볼 주인-대리인 이론과 정보공개행태 선행연구에서 재량 관련 변수들을 도출하였다.

이에 추가하여 본 연구에서는 정보부존재결정의 처리기간 및 정보부존재결정에 대한 각종 불복 제도와 관련 시스템이 공무원의 재량, 나아가 부존재결정 행태에 어떠한 영향을 미치는지 보고자 한다. 정보비공개결정에 대해서는 정보공개법에 따라 20일 이내(1차 10일 연장 포함)에 처리해야 하는 반면, 정보부존재결정에 대해서는 민원사무의 처리에 관한 법률에 따라 7일 이내에 처리해야 한다. 또한 정보비공개결정에 대해서는 이의신청, 행정심판, 행정소송 등 구제방법이 마련되어 있는 반면, 정보부존재결정은 민원사무의 처리에 관한 법률상 민원으로 보기 때문에 보다 간단한 불복방법인 이의신청제도가 마련되어 있지 않다. 이러한 법적·제도적 환경 및 정보비공개결정과의 차이점으로 인하여 정보공개처리 공무원의 재량이 확대 또는 축소되어 부존재결정에 어떠한 변화가 있는지 보고자 한다.

제5절 주인-대리인 이론

1. 주인-대리인 이론 의의

주인-대리인 관계는 주인이 본인에게 효과가 귀속될 행위에 대한 권한을 대리인에게 부여하는 내용의 계약으로 성립된다. 오늘날 업무의 복잡화, 전문화에 따라 본인이 모든 일을 처리할 수 없기 때문에 위임을 통해 보다 효율적인 업무 처리 시스템이 불가피하다(권순만, 2005).

그러나 정보의 비대칭성으로 인하여 대리인이 주인이 아닌 대리인 자신의 이익을 극대화하는 역선택을 하게 되고 대리인의 도덕적 해이 현상이 나타난다(Saguan et al, 2006; 류영아, 2015. 재인용). 류영아(2015)에 따르면, 전문적 지식을 요구하는 영역일수록 대리인은 주인이 아닌 대리인 자신의 이익을 위해 행동하는 반면 주인은 관련된 정보가 부족하기 때

문에 대리인의 사적 이익 추구를 사전에 점검하거나 사후에 통제할 수 있는 별도의 조치가 필요하다

2. 주인-대리인 이론에 따른 정보부존재결정 행태

주인-대리인 이론에서는 첫째 주인과 대리인은 서로 이해관계가 상충되는 경우가 많고, 둘째 주인과 대리인 모두 본인의 이익을 극대화하는 존재이며, 셋째 주인은 대리인이 알고 있는 전문적인 지식이나 정보를 알지 못하거나 대리인의 행동을 감시할 수 없고, 넷째 주인과 대리인은 미래가 불확실한 상황에서 업무에 관한 계약을 한다는 것이다(윤성식, 1994).

이 중에서 세 번째 가정과 관련하여, 정보공개 청구인은 행정정보를 알고자 하나 존재여부나 현황을 알 수 없으므로, 대리인으로서 담당 공무원이 소극적 정보공개행태를 보인다고 할지라도 이에 대해 알 수가 없다. 따라서 주인-대리인 이론의 본질적인 문제의식은 정보공개청구제도에서도 그대로 적용된다(최정민, 2013).

특히 주인-대리인 이론에서는 대리인을 통제하기 위한 제도로써 이사회를 예로 들고 있는 점에 착안하여, 최정민(2013)은 정보공개심의회 위원구성이 관료의 재량을 축소하는 환경요인으로 관료의 공개행태에 영향을 미치는지 보고자 하였다. 뿐만 아니라 이의신청제도이나 관련 감시 시스템 역시 정보부존재결정에 대하여 상급관청에서 담당 공무원을 재차 점검, 통제할 수 있는 장치이므로, 주인-대리인 이론을 통해서 환경요인의 한 항목으로서 도출할 수 있을 것이다.

제3장 연구방법

제1절 연구모형

관료의 공개행태를 분석한 선행연구를 통해 비난회피동기이론에서 정보요인, 일선관료이론과 주인-대리인 이론에서 직무요인, 환경요인을 각각 도출하였다. 이러한 요인들이 세월호 관련 정보공개청구사건을 담당했던 정보공개 담당 공무원들이 정보부존재결정을 내리는 과정에서 어떠한 영향을 미쳤는지 심층면접을 통해 알아보하고자 한다.

제2절 연구설계

1. 질적 연구

1) 필요성

전통적으로 사회과학에서는 변수를 설정하여 통계적인 검증을 하는 방법으로 연구 결과를 도출하였지만, 현실에서 일어나는 실제 사례들은 실로 다양하게 변주되기 때문에 양적 접근만으로는 설명이 부족할 수 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 학문적으로 아직 정립이 덜 된 분야나 덜 알려진 부분에 대해서 심층적으로 분석하고자 할 때 질적 접근이 적합하다. 최근 행정학 분야에서도 질적 연구에 대한 관심이 커지면서 어떤 현상을 바탕으로 상세한 분석을 통해 이론을 개발해 나가는 근거이론적 접근 방법이 늘어나고 있다.

임진희(2009)에 의하면, 질적 연구를 하는 이유는 첫째, 본 연구 주제에 관해 양적 접근이 타당하다는 근거가 부족하고 둘째, 본 연구의 대상에 대해 내부자적 관점의 관찰과 해석이 필요하며 셋째, 주변의 이슈를 중심

문제화하기 위해 현장의 목소리를 담아낼 필요가 있기 때문이다.

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 기존의 정보공개청구제도와 관련된 연구들은 주로 해마다 각종 통계를 담은 연차보고서, 정보공개청구대장 등을 분석하여 결과를 도출하였다. 그러나 단순히 결과만 취합하여 수량화하는 양적 접근만으로는 담당자들이나 공무원들의 경험과 그 배경에 숨어있는 바를 알아내는데 한계가 있다. 반면 담당 공무원 스스로 연구에 참여하여 현장의 목소리를 전달하는 질적 방법에서는 경험이나 인식 등을 생생하게 접할 수 있다. 본 연구에서는 세월호 관련 정보공개청구사건을 중심으로 그 담당 공무원들의 정책결정 과정에 영향을 미치는 요인을 알아보고자 하므로 연구 주제와 관심사 등과 연관하여 질적 연구방법이 가장 적합하다고 판단하였다.

2) 연구사례의 선택배경

본 연구는 정보공개청구에 대한 정보부존재결정을 하는 과정을 서술하고 그 속에서 정보공개청구 담당자의 경험을 탐색하여 정보부존재결정의 실태를 파악하고자 한다. 특별히 이 사건은 1년 6개월이라는 오랜 기간동안 다수의 기관을 상대로 정보공개청구가 제기되었고 사적 목적 뿐 아니라 공적 목적의 성격을 띠어 언론의 집중적인 관심을 받았다는 점에서 정보부존재결정에 대한 현상을 더 깊이 이해할 수 있는 사례이다.

이 사건 청구인은 2014년 11월부터 해경 123정호 CCTV의 행방을 찾았다. 위 123정호에는 총 4대의 CCTV가 있었는데 이 중 후미에 달린 CCTV는 2014년 5월 19일 KBS 단독보도를 통해 공개되었으나, 기관실을 비추고 있다는 나머지 CCTV 영상 3개는 공개되지 않았다. 이에 이 사건 청구인은 1년 6개월 가까이 CCTV 영상을 찾아다녔고 2016년 4월 광주지검과 해양경비안전본부(구 해경) 등에 정보공개청구하였으나 모두 ‘정보부존재 통보’를 받았다.

이 사건 청구인은 2016년 5월 재차 대검에 정보공개청구를 하였고, 본 연구자가 위 사건을 담당하여 처리하였다. 연구자는 대검에서 위 CCTV를 보관하고 있지 않음을 확인하고 다른 기관에서 보관하고 있는지 알아

본 결과 2016년 5월 16일 CCTV 본체가 목포해경에 있음을 확인하였다. 이 과정에서 담당자들의 엇갈린 진술과 해당 기관의 태도 변화가 언론 보도되면서 국가기관의 신뢰도가 떨어졌고, 세월호 특조위는 위 CCTV 제출을 요구하면서 조사에 들어갔다.^{4) 5)}

이러한 일련의 과정을 정보공개청구 담당자의 시각에서 직접 경험을 통한 함의를 찾을 수 있고, 특히 동일한 사안을 중심으로 다수의 국가기관 담당 공무원이 정보부존재결정을 경험했다는 점에서 일관되고 신뢰성 있는 답변이 예상되었다. 따라서 이 사건이 지닌 복잡하고 미묘한 내용들을 있는 그대로 전달함으로써 정보공개제도상 정보부존재통지의 의미를 탐구하는데 사례연구를 통한 질적 분석이 적합하였다.

2. 자료수집

1) 자료수집방식으로 심층면접

심층면접은 구조화된 면접과 달리 질문의 순서나 내용을 미리 정하지 않고 면접자의 재량에 따라 적당히 변경해 가면서 답변을 듣는 방식이다. 고정된 질문을 묻기보다는 자유응답식인 경우가 많고 응답자에게는 답변 방법이나 범위 등에 관한 최소한의 가이드라인만 제시한다. 자유로운 형식을 취할 수 있다는 융통성 덕분에 여러 면접방법 가운데 면접 효과를 가장 잘 살리는 것으로 평가되고 있다.

특히 정책결정의 내부 과정이나 특유한 속성에 관하여 정확히 이해하기 위해서는 내부 담당자로부터 정보를 얻어내는 것이 중요한데, 이 때 적합한 방법이 비구조화된 심층면접이다. 내부 담당자들은 대개 조직의 특성상 폐쇄적이고 외부의 간섭을 꺼려하기 때문에 필요한 내용을 얻어내기가 어렵고, 때로는 면접 승낙을 받는 것도 쉽지 않다. 이러한 특성을 고려할 때 심층면접은 내부 담당자들로부터 상세한 정보를 얻기 용이한 편

4) [단독] 행방불명된 123정 CCTV 영상... 검찰 “목포해경에”, 목포해경 “없다”, 경향신문, 2016. 5. 19.

5) [단독] 세월호 구조 경비정 CCTV 본체 찾았다... “CCTV 없다” 해경 거짓말 들통, 경향신문, 2016. 5. 20.

이다.

기본적으로 정보부존재결정은 정보공개청구에 소극적으로 대응했다는 점에서 그 담당자에게 용이하게 접근하기 어려운 측면이 있고, 더구나 세월호 관련 정보공개청구사건은 매스컴을 통해 사회적으로 큰 이슈가 되어 담당자 입장에서 내부 처리 과정에 대해 폐쇄적이고 민감하게 반응할 수 있다. 따라서 신뢰관계를 통하여 융통성 있게 순서나 내용을 바꾸어 질문 하면서 민감한 정보를 얻어내는 방식의 심층면접이 적합하다.

다만 공무원 참여자들의 경우 자신이나 조직에 불리한 내용이라고 판단될 때는 소극적으로 반응할 수 있고 외부인인 연구자 앞에서 솔직한 견해를 감추거나 다르게 위장할 수도 있을 것으로 예상하였다. 이러한 문제점을 최소화하기 위한 해결책으로 비네트 기법을 적용하였다. 비네트란 인터뷰 참여자들에게 구체적인 상황을 제시하고 가상의 인물을 등장시켜 만들어낸 짧은 이야기이다(Finch, 1987; Mason, 2002; 임진희, 2009 재인용). 비네트를 이용한 질문을 통해 인터뷰 참여자들은 본인이 직접 겪었던 상황과 별개의 상황을 가정하기 때문에 덜 위협적으로 여기고 보다 자유롭게 답변할 수 있도록 한다.

2) 사전면접

정보공개 담당 공무원들에 대한 심층면접에 앞서, 이 사건 청구인과의 사전 인터뷰를 통해 전반적인 사건 개요와 정보공개청구 과정, 특이사항 및 소회 등을 수집할 필요가 있었다. 이에 2016. 10. 30. 21:00 ~ 22:00 약 60분간 이 사건 청구인과 사전 인터뷰를 진행하였다. 시간과 장소는 정보공개청구권자의 편이에 맞추어 결정하였고, 인터뷰 진행 전에 본 연구의 취지와 내용을 간략히 설명한 후 개인정보 수집 및 이용 동의서를 받았고, 인터뷰 내용과 과정은 정보공개청구권자의 동의를 얻어 녹취하였다. 원활한 인터뷰를 위해 인터넷 상으로 확인했던 내용들을 정리하여 관련 내용이 나왔을 때 다시 물어보는 방식을 통해 재확인하였다.

연구자는 사전 인터뷰를 통해 정보공개 청구라는 자료 출처를 통해 연구의 관심사인 청구내용, 과정, 담당 공무원의 태도, 청구권자의 소회 등

정보공개 청구를 통해 정보부존재결정을 직접 받아본 사람의 다양한 경험을 듣고 정보공개청구제도상의 문제점을 함께 논의할 수 있었다.

이 사건 청구인은 2016. 4. 13.부터 현재까지 56건의 정보공개청구를 하였고, 해경 123정호 CCTV 영상과 관련된 청구는 아래와 같이 총 4건이었다. 대검찰청으로 청구된 건 중 일부는 광주지검으로 이송처리하였고, 나머지 일부는 대검찰청에서 직접 처리하였다.

<표2> 세월호 관련 CCTV 정보공개청구사건 목록

청구일자	제목	청구기관명	처리기관명	결과	처리일자
2016.04.23	123정 cc-tv 원본 공개	대검찰청	대검찰청	이송완료	2016.04.25
2016.04.23	123정 cc-tv 원본 공개	대검찰청	대검찰청 광주고등검찰청 광주지방검찰청	통지완료 (부존재)	2016.04.29
2016.05.03	123정 cc-tv 원본 공개	대검찰청	대검찰청	통지완료 (부존재)	2016.05.23
2016.05.11	세월호 참사당시 P123정에 설치되었던 CC-TV 영상 공개 요청	국민안전처 서해해양경비 안전본부	국민안전처 서해해양경비안 전본부	통지완료 (부존재)	2016.05.17
2016.05.11	세월호 참사당시 P123정에 설치되었던 CC-TV 영상 공개 요청	국민안전처 서해해양경비 안전본부 목포해양경비 안전서	국민안전처 서해해양경비안 전본부 목포해양경비안 전서	통지완료 (부존재)	2016.05.12

그 밖에 이 사건 청구인은 CCTV 외에도 세월호 사건과 관련된 다양한 정보에 대하여 공개청구를 하였는데, 그 중에서 ‘정보부존재 결정’을 받은 사건은 아래와 같다.

<표3> 세월호 관련 정보공개청구사건 목록

청구일자	제목	청구기관명	처리기관명	결과	처리일자
2016.04.14	세월호 선체 스크린 자료 공개 요청	대검찰청	대검찰청 광주고등검찰청 광주지방검찰청	통지완료 (부존재)	2016.05.10
2016.05.19	선장 이OO이 묵었던 아파트 cc-tv 영상 공개	국민안전처 서해해양경비 안전본부	국민안전처 서해해양경비안 전본부	통지완료 (부존재)	2016.06.01
2016.05.19	선장 이OO이 묵었던 아파트 cc-tv 영상 공개	국민안전처 서해해양경비 안전본부 목포해양경비 안전서	국민안전처 서해해양경비안 전본부 목포해양경비안 전서	통지완료 (부존재)	2016.05.27
2016.05.23	세월호 참사 당시 신고되었던 122 신고음성 및 녹취록 공개 요청	국민안전처 서해해양경비 안전본부	국민안전처 서해해양경비안 전본부	통지완료 (부존재)	2016.06.02
2016.05.23	세월호 참사 당시 신고되었던 122 신고음성 및 녹취록 공개 요청	경찰청 전라남도지방 경찰청 목포경찰서	경찰청 전라남도지방경 찰청 목포경찰서	통지완료 (부존재)	2016.05.24
2016.05.25	TRS OO번	국민안전처	국민안전처	통지완료	2016.06.03

	채널 녹음화일 및 녹취록 공개 요청	서해해양경비 안전본부		(부존재)	
2016.05.25	TRS 00번 채널 녹음화일 및 녹취록 공개 요청	국민안전처 제주해양경비 안전본부	국민안전처	통지완료 (부존재)	2016.06.03
2016.05.25	TRS 00번 채널 녹음화일 및 녹취록 공개 요청	국민안전처 서해해양경비 안전본부 목포해양경비 안전서	국민안전처서해 해양경비안전본 부 목포해양경비안 전서	통지완료 (부존재)	2016.06.02

3) 문서 검토

연구의 범위를 정하고 연구 질문을 정제하기 위해 연구자는 당해 사건의 정보공개청구서 및 정보부존재 등 통지서의 검토를 선행하였다. 위 문서 검토를 통해 기안자, 검토자, 결재권자를 분류하고 그 중에서 인터뷰 대상자를 선별하였다. 또한 기관별로 정보공개청구인에게 통지하는 부존재 사유가 구체성 및 명확성 측면에서 크게 달랐는데, 이러한 차이점을 기반으로 하여 연구질문 및 정보공개제도의 개선방안까지 가늠할 수 있었다.

4) 면접대상 및 방법

먼저 정보공개청구인인 이 사건 청구인과의 면접을 통하여 2014년 11월부터 2016년 5월까지 정보공개청구 경위를 듣고 담당 공무원의 행태 및

특이점을 기록한 후 위 정보공개청구사건의 피청구인인 각 행정기관의 정보공개청구사건 담당자와 면접을 통하여 그들의 경험을 듣고 정보공개청구에 따른 절차, 배경, 부존재결정 이유 등을 수집하였다.

면접은 2016년 11월 중에 이루어졌는데, 면접자에 대해서는 프라이버시 보장을 위해 사전에 연구 목적과 방법을 간략하게 전화로 설명한 후 동의를 받은 사람에 한하여 심층 면접을 실시하였다. 면접이 끝난 직후에는 1주일 이내에 녹음 내용과 메모를 바탕으로 녹취록을 작성하고 정확성을 위하여 수회에 걸쳐 들으면서 수정·정리하는 작업을 거쳤다.

이때 기관에 따라 정보공개청구사건 담당자가 2인 이상일 수 있다(임진희, 2009). 실무상 정보제공을 직접 수행하는 업무담당자뿐 아니라 정보제공 요청자와 제공자 간의 중개역할을 수행하는 기록 연구사와 같은 담당자도 있기 때문이다. 전자는 접수된 정보의 제공 요청을 직접 처리하기 위해 정보를 특정·가공하고 다양한 채널을 통해 자료를 제출하는 반면, 후자는 정보공개법 등 관련 법규에 정해진 바에 따라 사전 정보 공개를 수행하고, 접수된 청구 건과 가장 관련있는 부서를 선정하여 배부하는 업무를 담당한다.

<표4> 인터뷰 참여자 목록

코드	역할	경력(년)	인터뷰날짜	인터뷰시간(분)	기록
A	제공자	16	2016. 11. 15.	60	녹취
B	제공자	22	2016. 11. 16.	70	녹취
C	중개자	1	2016.11. 16.	60	녹취
D	제공자	7	2016. 11. 18.	60	녹취
E	제공자	1	2016. 11. 22.	30	녹취
F	제공자	5	2016. 11. 22.	50	녹취
G	중개자	5	2016. 11. 24.	40	녹취

물론 인터뷰를 통해 자료를 수집할 때 인터뷰 참여자에게 접근 허가를 받는 것 자체가 어려운 일이다(Rubin, 2005; 임진희, 이준기, 2010, 제

인용). 연구자는 이러한 상황을 고려하여 기본적으로 관련 업무를 통해 쌓은 개인적인 네트워크를 통해 정보공개청구 담당자 등에게 접근하였고, 때로는 인터뷰 후 참여자로부터 다른 참여자를 추천받기도 하였다. 또한 면접 내용이 공개될 것에 민감하게 반응할 수도 있기 때문에 익명성을 보장하기 위하여 참여자별로 알파벳 코드를 부여하여 연구를 진행하였다.

5) 면접질문

심층면접은 질문 순서나 내용이 미리 정해져 있지 않지만 응답자에게 최소한의 지시나 방향을 제시해야 한다는 점에서 기본 틀이 되는 질문 사항을 미리 준비할 필요가 있다. 이에 최정민(2013)의 연구에서 공무원이 정보부존재결정을 하게 되는 요인으로 도출했던 정보요인, 직무요인, 환경요인을 질문 사항에 표출시키되, 개방형 질문과 폐쇄형 질문을 결합하여 풍부한 정보를 구하도록 하였다.

<표5> 요인의 재량과의 관련성

요인	항목	재량 많음	재량 적음
정보요인	우호성	기관에 비우호적	기관에 우호적
	난이도	난이도 상	난이도 하
	청구목적	공적, 사적	공적, 사적
직무요인	업무특성	기획	집행
	기능	국가관리, 사회문화	사회문화, 산업경제
	정책유형	구성, 규제	분배, 재분배
환경요인	정보공개심의회	내부위원 多	외부위원 多
	온라인화	온라인화 이전	온라인화 이후

출처 : 최정민(2013)

다만 위 요인들 중에서 정보부존재결정이나 심층면접에 적절하지 않은 요인은 빼고 다른 요인으로 대체하였다. 먼저 정보요인 중 우호성은 정보 공개제도의 성격상 대부분의 청구가 비우호적인 점에서, 직무요인 중 기능, 정책유형은 면접대상자들이 속한 기관이 같은 항목에 포함된다⁶⁾는 점에서 실익이 없어 빼기로 한다. 또한 환경요인 중 정보공개심의회는 주로 정보의 공개·비공개 여부를 판단할 때 운영할 뿐 정보부존재결정을 할 때에는 거의 운영하지 않을 것으로 예상되는 점에서, 온라인화는 본 연구의 사례가 되는 정보부존재결정이 모두 통합정보공개시스템 서비스가 개시한 2007년 3월 이후에 이루어진 점에서 빼기로 한다.

반면 환경요인에서는 선행연구에서 구분한 항목 이외에 ‘처리기간’과 ‘이의신청제도’ 등 시스템 관련 요인을 추가하여 살펴보고자 한다. 정보공개법 시행령 제6조 제3항에서는 청구인이 공공기관이 보유·관리하지 아니하는 정보를 청구한 경우 일반 민원으로 처리함을 명시하고 있어 정보부존재의 처리기간은 민원사무처리법에 의거한 7일이고 이의신청제도가 마련되어 있지 않다. 이는 정보공개법 제11조 제1항 및 제2항에 따라 정보 공개여부는 기본적으로 10일 이내에 결정하되 1차로 10일 연장 가능하여 처리기간이 총 20일인 점, 정보공개법 제18조에 따라 정보비공개결정에 대하여는 이의신청을 할 수 있는 점에서 차이가 있다. 따라서 정보부존재 결정에 대하여 7일이라는 짧은 기간에 처리해야 하고 행정심판 또는 행정소송을 거치지 않는 이상 다룰 수 없도록 되어 있는 법적·제도적 환경이 정보공개처리 공무원의 재량을 확대 또는 축소하여 정보부존재결정 행태에 변화를 가져왔는지 보고자 한다.

이에 따라 연구 문제를 다음과 같이 2개의 주요 연구 문제와 3개의 하위 문제로 구성하였다.

6) 최정민(2013)에 따르면, 기능 유형은 국가관리, 산업경제, 사회문화 부분으로 분류할 수 있는데 검찰청과 해양경찰청은 모두 국가관리에 속하고, 정책유형은 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책 부분으로 분류할 수 있는데 검찰청과 경찰청은 모두 구성정책에 속한다.

<표6> 연구문제 및 정당화 근거

연구 문제	정당화의 근거
(1) 정보공개 담당 공무원은 어떠한 과정을 통해 정보부존재결정을 하고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개 담당 공무원이 정보공개 청구를 접수하여 처리하는 과정에서 경험하는 어려움과 문제점을 이해하기 위해서 업무 담당자를 심층 인터뷰하여 그들 입장에서 상황을 상세히 파악하는 것이 필요함
(2) 청구 대상인 정보, 공무원의 담당 업무, 공무원의 주변 환경 등은 정보부존재결정을 하는 과정에서 어떠한 영향을 미치는가?	<ul style="list-style-type: none"> 정보공개 담당 공무원이 최종적으로 청구된 정보가 존재하지 않는다고 결정하는데 영향을 미친 다양한 내적, 외적 요인을 살펴보기 위해서 업무담당자를 인터뷰하여 직접 진술을 들어볼 필요가 있음
(2-1) 처리의 난이도와 정보공개 청구목적이 정보부존재결정을 하는 과정에 어떠한 영향을 미치는가?	<ul style="list-style-type: none"> 정보요인 중 처리의 난이도에 관한 것으로, 현재 이슈가 되고 있거나 여론의 관심을 끌어 민감한 정보 등 담당 공무원이 처리하기 어려운 정보일 경우 정보부존재결정을 하는데 미치는 영향을 알아볼 필요가 있음 정보요인 중 청구목적에 관한 것으로, 담당 공무원이 정보부존재결정을 하는데 공적 목적인 경우와 사적 목적인 경우에 따라 달라지는지 알아볼 필요가 있음
(2-2) 해당 공무원이 담당한 업무 특성이 정보부존재결정을 하는 과정에 어떠한 영향을 미치는가?	<ul style="list-style-type: none"> 직무요인 중 업무 특성에 관한 것으로, 해당 공무원이 소속 기관에서 담당하는 주된 업무의 성격에 따라 정보부존재결정 여부가 달라지는지 알아볼 필요가 있음
(2-4) 이의신청제도의 존부와 처리기간 등 관련 시스템이 정보부존재결정을 하는 과정에 어	<ul style="list-style-type: none"> 환경요인 중 이의신청제도에 관한 것으로, 정보공개청구인이 정보부존재결정에 대하여 바로 당해 기관에 이의신청을 할 수 있는지 여부에 따라 정

<p>떠한 영향을 미치는가?</p>	<p>보부존재결정 여부가 달라지는지 알아볼 필요가 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> • 환경요인 중 처리기간에 관한 것으로, 정보공개 담당 공무원의 입장에서 처리기간의 길고 짧은 것에 따라 정보부존재결정 여부가 달라지는지 알아볼 필요가 있음
---------------------	--

심층면접이라는 특성상 각종 상황에 따른 다양한 목소리를 듣기 위하여 반 구조화된 질문지를 준비하였고, 연구 문제에 따라 문제가 되는 쟁점을 목록화하여 인터뷰가 연구 목적에 부합하도록 노력하였다. 물론 인터뷰 시작 전에는 인터뷰 대상자에게 연구 목적 및 내용에 관한 사전 설명을 거쳤다.

특히 세월호 관련 정보공개청구사건에 국한하여 면접을 진행할 경우 사안의 특수성에 따라 연구 결과의 보편성을 담보하기 어려울 수 있고 인터뷰 대상자들이 정보공개청구 담당 공무원들이나 점을 감안하여 일반적인 정보공개청구사건과 세월호 관련 정보공개청구사건에 대하여 별도의 질문사항을 구성하였다.

<표7> 기본적인 질문사항

<p>연구 제목 : 공무원의 정보부존재결정 과정에 영향을 미치는 요인 분석 : 세월호 관련 정보공개청구사건을 중심으로</p>	
<p>인터뷰 일시: - (총 분)</p>	
<p>인터뷰 장소:</p>	
<p>면접 대상자명:</p>	<p>소속 및 지위:</p>
<p>(연구 주제와 목적에 대해 간략히 설명한 후 질문 시작. 구체적인 사례 중심으로</p>	

요청)

질문 항목:

1. 정보공개청구사건에 대한 인식과 본인의 역할에 대해 말씀해 주십시오
2. 정보공개청구사건의 처리 과정에서 특히 주안점을 두는 것은 무엇입니까?
3. 정보부존재결정을 하는데 영향을 미치는 요인에 대해 설명해 주십시오.
4. 세월호 관련 정보공개청구사건에서 정보부존재결정을 하는데 영향을 미친 요인에 대해 설명해 주십시오.

(인터뷰 참여에 대해 감사드리고, 정보의 보안을 약속함. 추후 필요 시 추가 정보 요청할 수 있음을 알림)

그리고 이와 별도로 본 연구에서 도출하고자 하는 정보요인, 직무요인, 환경요인의 내용이 포함된 구체적인 질문사항을 별도로 준비하여 인터뷰 진행과정에서 다음에 무엇을 물어볼 것인지 바로 결정할 수 있도록 하였다.

<표8> 구체적인 질문사항

기본 사항
<ul style="list-style-type: none">• 부서에서 담당하고 있는 업무는 무엇인가• 소속기관의 정보공개 처리절차가 어떻게 되는가• 정보부존재결정에 대한 불복방법이 무엇인가
사건 관련
<ul style="list-style-type: none">• 이 사건의 처리경과는 어떻게 되는가<ul style="list-style-type: none">– 몇 일만에 처리하였는가– 정보를 어떻게 찾기 시작하였는가

<ul style="list-style-type: none"> - 보관하고 있는 관련 정보는 무엇인가 • 사건의 처리 난이도가 높았는가 • 소속기관과 이 사건 정보는 어떤 관련이 있는가
요인 관련
<ul style="list-style-type: none"> • 왜 정보부존재결정을 하였는가 <ul style="list-style-type: none"> - 정보가 존재하지 않다고 생각한 이유는 무엇인가 - 정보가 존재할 것이라고 생각하지 않았는가 • 왜 정보를 계속 추적하지 않았는가 <ul style="list-style-type: none"> - 사안의 난이도가 낮았다면 계속 추적할 생각이 있는가 - 담당 업무의 양이 적다면 계속 추적할 생각이 있는가 - 정보의 준부 판단이 담당 업무라면 계속 추적할 생각이 있는가 - 청구인이 즉시 이의를 제기할 수 있다면 계속 추적할 생각이 있는가 - 정보를 계속 추적하지 않게 된 가장 큰 요인은 무엇인가

3. 자료분석 : 근거이론적 방법

연구자는 기존 연구의 방법론적 한계를 극복하기 위하여 자료 수집을 통한 분석방법으로 근거이론적 접근을 채택하였다. 근거이론적 접근은 사회학 영역에서 발전한 연구 방법으로 특정 상황에 관련된 이론이나 어떤 현상에 대한 추상적·분석적 구조를 생성하고 발견하고자 할 때 쓰이는 연구 방법이다. 연구자는 심층 면접으로 생성된 자료를 근거이론에서 제시하는 분석 과정을 거쳐 현상을 개념화·범주화한 다음 이를 구조화하여 하나의 이론을 개발하게 된다(Goulding, 2002; 유민봉·심형인, 2011, 재인용)

근거이론에 따르더라도 구체적으로 어떤 방법으로 분석할 것인지는 학자마다 조금씩 차이가 있는데, 본 연구에서는 자료를 분석·체계화하는 과정에서 기존 이론이나 모델 등을 참고할 수 있다는 Strauss & Corbin(1998)의 방법에 따르기로 한다.

Strauss & Corbin(1998)에 의하면 이론이란 개념이나 범주들 간의 관

계를 의미하며, 이러한 관계를 찾아내는 방법으로 개방코딩, 축코딩, 선택코딩을 제시한다. 코딩은 수집한 자료에서 새로운 자료를 도출하여 근거이론에 따른 새로운 이론화를 위해 필요한 과정이다. 이는 자료를 비교, 검토하는 과정을 통해 어떠한 현상을 개념화하여 범주화하는 개방코딩, 개념화 과정에서 나타난 범주들을 서로 연결시키고 그 사이에 관련성을 파악하는 축코딩, 다른 범주가 통합된 중심현상을 선택하여 연구 목적이 무엇인지 핵심범주를 통해 개념을 통합하는 선택코딩의 과정을 거친다(나혜수, 2014)

4. 연구의 신뢰성 및 타당성

질적 연구는 연구자나 참여자, 또는 선택한 사례 등의 범위가 좁기 때문에 양적 연구에 비하여 신뢰성과 객관성의 표적이 되기 쉽다. Strauss & Corbin(1998) 역시 근거이론을 이용한 연구방법에서 객관성과 민감성을 동시에 유지하여 확보할 것을 강조한다. 그러나 질적 연구의 특성상 필연적으로 받을 수 밖에 없는 비판이고, 객관성을 유지하기 위한 다양한 검증 방법이 필요하다.

본 연구에서는 신뢰성과 타당성을 확보하기 위하여 첫째, 인터뷰 참여자들간의 면접 내용을 문장별로 나누어 지속적으로 비교 분석하는 과정을 통해 당해 사건과 현상에 대한 공통적이고 명확한 개념을 도출하였다. 둘째, 본 연구의 배경과 목적을 잘 이해할 수 있는 제3자와 함께 코딩한 결과를 검토하고 의견을 듣는 과정을 가졌다. 이를 통해 본 연구 방법으로서 질적 연구에 타당성과 신뢰도를 높이고 한정된 자료에 국한될 경우 발생할 수 있는 한계를 극복하고자 하였다.

제4장 연구 결과

제1절 관련 개념과 범주 도출

본 연구에서는 정보공개청구 담당 공무원들의 정보공개청구사건 처리 과정을 이해하고 특히 정보부존재결정을 하는 과정에 영향을 미치는 요인이 무엇이었는지 알아보고자 하였다. 나아가 보다 적극적으로 정보를 추적하는데까지 나아가게 하는 요인은 무엇인지, 어떠한 미비 사항이 제도적으로 보완된다면 정보공개법상 인정되는 이송처리까지 나아갈 수 있을지에 주목하였다.

본 연구는 정보공개청구자 1명과 정보공개업무를 담당하는 7명의 공무원을 심층 인터뷰하여 얻은 녹취록을 중심으로 개방코딩을 실시하였다. 연구자는 녹취록 내용을 마이크로소프트 엑셀프로그램으로 옮겨 아래 과정에 따라 코딩을 진행하였다,

<표9> 코딩 과정

1. 녹취록 내용에서 1개 질문에 대응하는 1개 답변을 기준으로 나누어 정리하였다.
2. 엑셀 왼쪽에 참여자 코드와 녹취록 쪽수를 표기하고, 엑셀 상단에 인터뷰 내용, 요약, 개념, 범주, 상위범주를 입력하는 란를 추가하여 기본 포맷을 정하였고, 녹취 순서대로 문단을 읽어가며 내용을 요약하였다.
4. 요약된 내용을 다시 읽어가며 개념 요소를 추출하였고, 앞에 나왔던 개념과 유사한 개념은 서로 비교하여 같은 개념으로 통합할 것인지 판단하였다.
5. 총 141개의 문단 혹은 구절을 코딩하면서 같은 범주로 인식되는 개념들이 보이기 시작하였다. 다만 범주화 되지 않는 독립적인 개념들은 무리해서 범주화 하지 않았고, 코딩이 연구자의 주관에 치우쳐 인터뷰 대상자의 진의를 놓치는 일이 없도록 유의하였다.
6. 범주화를 마친 후 연구문제에서 도출하였던 다양한 영향요인들을 바탕으로 상위범주명을 생성하였다.

본 연구는 질적 연구방법을 통해 연구 문제를 다루고 있어 코딩과정에서 일관성을 견지하는 것이 중요하였다. 다시 말해 연구 초기에 설정한 가설이나 연구문제에 의존하여 범주를 생성하기보다는 철저히 자료에 근거하여 모순되거나 반대되는 내용을 그대로 살리고자 하였다. 또한 연구 초기에 미처 생각해 내지 못한 내용에 대해서는 기존에 예상했던 범주와 연관하여 이해하도록 노력하였다.

또한 범주 개수를 합리적인 선에서 정하도록 고민하였는데, 범주가 너무 많거나 적어서 하나의 영향 모형을 도출하는데 문제가 생길 우려를 차단하고자 하였다. 질적 연구방법을 이용한 선행 연구를 분석하여 평균적인 상위범주-범주-개념의 개수를 참고하였다. 코딩 과정은 크게 3차례에 걸쳐 이루어졌으며, 1차 코딩에서 45개의 개념과 17개 범주가 도출된 이후 계속하여 녹취록을 반복하여 읽고 비교 분석하였다. 2차 코딩에서는 36개의 개념과 15개 범주, 3차 코딩에서 비로소 35개의 개념과 14개의 범주를 도출하였다. 또한 코딩의 객관성을 위하여 본 연구 취지와 배경을 잘 이해하고 있는 행정대학원 박사 1명과 함께 코딩 결과를 검토하는 시간을 가졌다. 이러한 과정을 통해 도출된 개념과 범주는 다음과 같다.

범주1. 사회적 이슈

정보공개 담당 공무원들은 정보공개청구된 사안이 사회적으로 민감하거나 중요하다고 인식하는 경우에는 이를 처리하는데 부담을 느끼는 것으로 나타난다. 특히 「언론보도되거나 진행중인 사안」에 대해서는 민감하다고 여기고 사건 처리에 임하는 경향이 나타났다.

“있는 것을 없다고 하면 곤란하고 없는 것을 있다고 할 수도 없지 않습니까. 사회적으로 파장이 큰 사건이라 우선까지 결재하다보니 제가 할 수 있는데까지 찾아보고 없어서 결재권자에게 없다고 보고하였습니다. 언론사 기자가 당직실로 전화와서 왜 부존재했는지 물어봐서 당혹스러운 적도 있었습니다.”

「언론보도되거나 진행중인 사안」 [인터뷰 B]

“처음에 접수할 때에는 차이가 없었거든요? 접수 당시에는 우리에게 기록이 있으면 공개할 수 있는 사안이라고 생각했거든요. 그런데 사안을 처리하는 과정에서 태도가 바뀐거 같아요. 처음에는 다른 사건과 같이 사건 자체가 중요한 사건이긴 하지만 같은 맥락으로 진행해도 된다고 생각했는데, 언론 보도되면서 다양한 의미가 포함되어 있는 것 같아서 그거는 특별하게 다루어지는 것 같습니다. 공개 비공개결정할때도 처리 과정에서 민감하게 반응하셨고 상위기관에서도 연락이 오고 하는걸 보면 일반적인 사건이랑 다르게 받아들였습니다.” 「언론보도되거나 진행중인 사안」 [인터뷰 C]

“보통 다른 정보공개는 이미 완결된 사건인데, 세월호는 워낙 국가적인 것이고 진행중인 사건이기 때문에 아직 정리되지 않아서 정보가 있는지 여부도 잘 모르는 상황이었습니다” 「언론보도되거나 진행중인 사안」 [인터뷰 A]

정보공개청구사건에 대한 일반적인 결재라인이 있지만 언론에 보도되거나 현재 수사 등이 진행중이어서 민감한 사안에 대해서는 결재라인이 수정되거나 별도의 결재권자가 추가되었다. 대체로 일반적인 결재라인보다 상위 결재권자까지 포함되어 엄격한 처리과정을 거치는 것으로 볼 수 있다. 즉 「중요 사건은 결재권자 별도 지정」 하는 양상이 나타났다.

“당시 사건 기록만 해도 10박스 이상으로 상당히 많았는데 일일이 다 봤습니다. 다 보고도 사건 담당했던 공무원들에게도 다시 물어보고 사건의 중요도를 생각해서 공판부장님을 결재권자로 지정해서 처리했습니다.” 「중요 사건은 결재권자 별도 지정」 [인터뷰 B]

기관에서 보관하고 있는 정보에 대하여 정보의 중요도에 따라 보관, 정비, 시스템 구축 등의 질적인 측면에 차이가 있는 것으로 나타났다. 정보의 중요도는 각 기관의 기준에 따라 달리 판단할 것으로 예상되는데, 주로 해당 기관의 주요 업무와 관련된 정보는 중요하다고 보는 반면 부수 업무와 관련된 정보는 중요하지 않게 처리할 것으로 판단된다. 이런 측면에서 A기관에서 중요 정보로 판단되는 것이라도 B기관에서는 중요하지 않은 정보로 판단될 수 있어 기관마다 정보의 보관, 정비의 수준에 차이가 생길 수 있다. 이는 「중요하지 않은 정보의 보관 등 소홀」의 양상으로 볼 수 있다.

“사건기록과 행정기록 모두 포괄해서 말씀하시는건가요? 사건기록은 검찰청 단위에서 보존계가 있으니 관리가 되고 있는 것 같구요. 보존기간도 명확하구요. 그런데 행정기록은 중요도가 약간 떨어지다보니 지검 단위에서는 정비가 안되어 있는거 같아요. 지검 단위에서는 구체적으로 그 역할을 하신 분들이 없고 부수적으로 하는 분들이 기록관리나 이관이 잘 되지 않았거든요. 연구사들이 그런 역할을 하는 것으로 채용된 것이기 때문에 아직까지는 체계가 잡히진 않았고 앞으로 해야 될 역할이라고 생각합니다.”

“사건기록은 조회가 가능한데, 일반 행정물 같은 경우는 연결이 되는게 없으니까요.” 「중요하지 않은 사건의 보관 등 소홀」 [인터뷰 C]

이를 통해 언론 보도되거나 현재 수사 등이 진행중인 사안의 경우에는 중요하고 민감한 사안으로 평가되어 결재 라인이 엄격해지는 등 별도 조치가 이루어지는 반면 각 기관의 기준에 따라 중요하지 않다고 평가되는 정보에 대한 보관, 정비 등은 상대적으로 소홀한 것을 알 수 있다. 따라서 공무원이 정보부존재결정을 내리는 과정에서 사회적인 이슈가 될 수 있는 정보나 사안이 영향을 미친다고 볼 수 있다.

범주2. 사안의 복잡·방대함

정보공개청구된 사안이 단순하지 않고 이해관계 등이 복잡하거나 관련 정보의 양이 많은 경우에는 그 자체로 담당 공무원에게는 부담이 되어 처리하기가 쉽지 않다. 담당 공무원은 일단 관련 기록을 전부 확인해야 하지만 처리기한이 정해져 있기 때문에 전부 볼 수 없어 과연 정보가 있는지 없는지 확신을 가질 수 없다. 정보 목록을 통해 정보의 존부를 확인한다고 하더라도 일일이 검토한 것이 아닌 이상 「정보의 존부에 대한 불안감」은 여전히 가지고 있다.

“내가 알기로는 없는 걸로 알고 있는데 있으면 어떡하지 라는 생각은 많이 합니다.” 「정보의 존부에 대한 불안감」 [인터뷰 A]

“내가 보는데까지 보더라도 혹시 다른 기록에 있으면 어쩌나 하는 생각은 했습니다. 그럼 다른 기록까지 봐야되나는 생각도 했었지만 일단 우리가 갖고 있는 기록만 보자고 생각했습니다. 왜냐하면 다른 기관에 있는 관련 기록은 내용상 공개청구된 것과 관련이 없을 것이라고 생각했습니다.” 「정보의 존부에 대한 불안감」 [인터뷰 B]

정보공개청구된 기관 뿐 아니라 다수의 기관과 이해관계가 얽혀 있는 경우에는 정보의 이동 및 보관 등을 확인하는데 인력과 시간이 추가로 요구됨에도 불구하고 특별한 대책이나 조치가 없기 때문에 그 과정에서 혼선이 발생할 가능성이 있다. 즉 「다수 기관과 관련되면 혼선이 생」기는 것이다. 이러한 경우에는 담당 공무원이 해당 기관에 정보가 있음에도 불구하고 없다고 판단하거나 반대로 착각하는 사례가 발생할 수 있다.

“당시 다른 정부기관에도 해당 정보가 제출된 부분이라서 이미 다른 기관에 제출한 부분인데 왜 여기에 청구했을까 라는

생각에 찾아봤지만 없다고 판단할 수 있어요. 여러 기관이 관련되다보니 담당자로서는 혼선이 생기는거죠” 「다수 기관과 관련되면 혼선이 생김」 [인터뷰 G]

“일단 기록이 많으면 난이도가 어렵습니다. 그리고 사건 파악을 위해 다른 분들께도 물어봐야 합니다. 그러다 보니 다른 정보공개청구사건에 비해서는 잔손이 많이 가는 편이었습다.” 「다수 기관과 관련되면 혼선이 생김」 [인터뷰 B]

“서해쪽 청에서도 그 내용을 받았는데 본부에도 진행중인 사안이라고 하면 서로 답변이 다르게 나갈 수도 있거든요?” 「다수 기관과 관련되면 혼선이 생김」 [인터뷰 D]

정보공개청구된 대상 정보가 너무 많은 양의 내용을 담고 있거나 가공을 요하는 경우에는 담당 공무원으로서는 물리적으로 처리할 수 없어 부존재결정을 내리게 된다. 주로 판례에서 실시하고 있는 기준인 ‘공공기관에 대하여 국민의 청구에 따라 새롭게 정보를 생산하거나 가공하여 제공할 의무까지 부과하고 있는 것은 아니라’⁷⁾는 해석 기준에 따라 「시간적·물리적으로 처리하기 어려」운 경우에는 부존재하는 것이다.

“처리기간은 모자라지는 않습니다. 그러나 정보를 가공하거나 추출해야 되는 경우에는 시간이 걸리고 이때는 10일이 부족합니다.” 「시간적·물리적으로 처리하기 어려움」 [인터뷰 A]

“예를 들어 일선 청에 있는 모든 정보를 취합해서 계산하거나 전산작업해서 가공해야 하는 경우에는 판례 기준에 따르면 부존재할 수 있으니 부존재하는 경우도 있구요. 시간과 노동력이 과하게 들면 부존재해요.” 「시간적·물리적으로 처리하기 어려움」 [인터뷰 F]

7) 서울행정법원 2006구합20716

이를 통해 사안이 복잡한 경우 다수 기관이 관련되어 해당 정보를 관리하는데 소홀함이 발생할 수 있고 이 과정에서 실수가 생길 수 있다. 또한 관련 기록이 너무 많은 경우에는 한정된 시간에 일일이 확인할 수 없어 정보의 존부에 대한 확신을 갖지 못하고, 청구된 정보가공·추출하는데 시간적으로나 물리적으로 무리라고 판단이 되면 부존재결정을 내리게 된다. 결국 사안이 복잡하거나 방대한 경우에는 정보부존재결정을 내리는데 영향을 미친다고 볼 수 있다.

범주3. 언론·시민단체의 특수성

일단 대부분의 정보공개청구 담당 공무원들은 청구인이 언론사나 시민단체인 경우에 큰 부담을 느끼는데 이견이 없었다. 특히 이러한 청구인의 경우에는 정보공개청구 결정에 따라 그 내용이나 의견을 외부에 공개하여 「문제 발생시 이슈화」 되기 때문에 담당 공무원 입장에서는 상당한 부담을 느낄 수 밖에 없다.

“기자나 시민단체가 청구하면 부담을 엄청 느끼죠. 기자나 시민단체는 이 장부가 있는지 어느 정도까지 공개되는지 대부분 알기 때문에 결정하는데 더 부담을 느낍니다. 잘못했다가 언론 나오거나 소송 걸리면 더 궁지에 몰리기 때문에 정보공개 청구제도를 더 잘 아는 사람들이기 때문에 저도 당시에 굉장히 조심했습니다. 그러니까 세월호 사건도 대응해서 부존재 이런건 더 적었습니다. 청구인이 기자나 시민단체이기 때문에 다른 사건보다 더 연구하고 고민했던 기억이 있습니다.” 「문제 발생시 이슈화됨」 [인터뷰 A]

“특히 언론사, 시민단체는 엄청 예민하죠. 예를 들어 부존재했다가 보도 나오면 조직 내 윗선에서 저 정보 없어? 그러면

난리가 나죠 “「문제발생시 이슈화됨」 [인터뷰 F]

또한 언론사나 시민단체는 정보공개청구 경험이 많기 때문에 일반 청구인과 달리 관련 정보가 어느 기관에서 보관하고 있는지 아는 경우가 많다. 「정보공개 시스템에 해박」 하다보니, 담당 공무원으로서는 함부로 처리할 수 없고 정보의 존부에 대해 신중을 기할 수 밖에 없다.

“기자나 시민단체는 이 장부가 있는지 어느 정도까지 공개되는지 대부분 알기 때문에 결정하는데 더 부담을 느낍니다. 정보공개청구제도를 더 잘 아는 사람들이기 때문에 저도 당시에 굉장히 조심했습니다.” 「정보공개 시스템에 해박함」 [인터뷰 A]

“만약 청구자가 기자라면 잘 알기 때문에 몇몇 기관 선정해서 공개청구하겠지만, 일반 국민들은 해낼수 있습니다.” 「정보공개 시스템에 해박함」 [인터뷰 B]

이를 통해 청구인이 언론사나 시민단체인 경우에는 정보부존재결정에 대하여 외부에 이슈화되어 2차적인 문제가 발생할 수 있고, 그들 스스로 다수의 정보공개청구 사례를 통해 나름의 노하우를 축적하고 있어 함부로 대응할 수 없기 때문에 청구인이 누구인지에 따라서 정보부존재결정 과정의 공무원이 느끼는 부담감은 다르다는 점을 알 수 있다.

범주4. 청구 목적의 성격

청구인은 각기 다른 사정으로 다양한 목적을 달성하기 위해 정보공개를 청구한다. 실제 행정기관의 정책 감시 등 공익적 목적 뿐 아니라 형사사건의 피의자 신상정보 등 사익적 목적의 청구도 많다. 이 때 청구인의 청구 목적이 확실하게 드러나는 경우에는 담당 공무원 입장에서는 그 취지

에 따라 처리를 할 수 있고, 부존재결정을 하더라도 청구인이 후행 절차로 거칠 수 있는 방안을 안내해 주기도 한다. 즉 「청구인의 목적이 확실하면 적극적으로 임함」이라는 양상으로 나타났다.

“얼마전에 들어온 것은 논문 참고용으로 정보공개청구가 들어왔는데 제도를 잘 몰라서 청구한 경우에는 ‘논문 참고를 위해서는 이렇게 해라’라고 설명 안내드리고, 그건 하지 말라 잘못된 거다라고는 말하지 않고, 청구목적이 확실한 경우에는 어떻게 효과적으로 정보를 받을 수 있는지 설명을 드리구요.”
「청구인의 목적이 확실하면 적극적으로 임함」 [인터뷰 C]

“누구라도 당연히 열심히 했을 겁니다. 세월호 사건같은 경우는 청구한 피해자들 입장을 고려하지 않을 수 없었습니다.”
「청구인의 목적이 확실하면 적극적으로 임함」 [인터뷰 B]

반면 청구인의 「악성·반복적 청구는 단순 부존재에 그」치고 관성적으로 기존의 결정을 그대로 따르는 경우가 많았다. 담당 공무원 입장에서는 선입견이 생기다보니 정보부존재 이유를 설명하거나 후행 절차를 친절히 안내하기가 쉽지 않았다.

“그런게 영향을 미친다기 보다는 민원인의 의도? 예를 들어 업무 방해를 위해 청구하는 경우가 많거든요. 정보공개할 게 아닌데 시간과 비용이 들게 만드는 경우 그런게 많습니다.”
「악성·반복적 청구는 단순부존재에 그치기 쉬움」 [인터뷰 C]

“그러면 대화로 자세히 안내해서 풀어야 하는데, 담당자들도 워낙 악성 민원인이 많다보니 친절히 대하거나 자세히 설명하기 어려워요. 그건 담당자마다 다른거 같아요” 「악성·반복적 청구는 단순부존재에 그치기 쉬움」 [인터뷰 F]

정보공개청구제도는 그 목적이나 대상에 제한이 없기 때문에 실로 다양한 목적을 가진 청구인들이 청구하고 있다. 이러한 청구 목적 자체가 공무원의 정보부존재결정 과정에 영향을 미치는지 여부에 대해서는 인터뷰 대상자의 의견이 일치하지 않았으나, 적어도 부존재결정 이후 과정에 대한 안내나 협조 부분에 있어서는 청구 목적이 진실되고 확실한 경우에 이루어진다는 점을 알 수 있었다.

"정보부존재라는 것은 정보를 우리가 가지고 있지 않다는 의미이다. 이 정보 자체를 우리가 관리하고 있지 않다는 것이기 때문에 정보 공개/비공개는 취지에 맞을 수 있겠지만 부존재는 취지나 목적과는 상관관계가 없습니다. 있으면 있고 없으면 없는건데 취지에 따라서 범위가 달라지지 않거든요." [인터뷰 A]

범주5. 정보공개업무의 특성

정보공개청구제도는 그 목적이나 대상에 제한이 없기 때문에 그 담당 업무 역시 매우 「광범위하여 특정하기 어려움」이 있다. 그러다보니 청구인 입장에서는 정보공개청구를 할 때 본인이 원하는 대상 정보를 정확히 특정하기 보다는 포괄적으로 또는 모호하게 청구하는 경우가 많다. 이에 대해 담당 공무원은 어떤 정보공개가 청구될지 모르는 상황에서 미리 예견하고 준비하는 것은 사실상 어려워 처리하기가 쉽지 않다.

"어떻게 보면 정보공개시스템이 너무 광범위 하거든요. 들어오는 내용도 원하는 내용도 너무 다르니까. 예를 들어 법률적 상담이 들어왔는데 위계 공집방이 해당되는지 알려달라 이런 것도 있어요. 이러면 부존재 또는 민원이침을 하죠." 「광범위하여 특정하기 어려움」 [인터뷰 F]

“그런데 정보공개청구를 대부분 포괄적으로 하거든요. ‘일체’를 청구하는데 일체의 범위를 상정하기 어렵습니다. 예를 들어 엇그제 ‘3년동안 대검찰청에서 행사와 관련해서 구입한 물품일체’라고 들어왔는데 일체의 범위가 어느 정도인지 품목이나 가격을 어느 정도까지 해야하는지 애매하게 하면 담당자들이 결정하기 어렵습니다. 예를 들어 ‘대검찰청에서 근무하는 직원’이라고 하면 편하지만 포괄적으로 하는 경우에는 10일도 부족합니다.” 「광범위하여 특정하기 어려움」 [인터뷰 A]

“네 애매하게 청구하는 경우가 있는데 통화를 해서 청구를 확실하게 특정하곤 합니다. 얼마전에도 정보공개 문서목록만 보고 청구하셨는데 취지를 보니까 전체적인 데이터가 필요하신 거 같은데 우리 문서 한 장 받는걸로 의미없을거 같아서 전화해서 이렇게 진행하시는게 좋겠다고 안내드립니다.” 「광범위하여 특정하기 어려움」 [인터뷰 C]

대부분의 정보공개담당자들은 정보공개업무만 전담하는 것이 아니라 다른 업무와 병행해서 「정보공개 외 다른 업무도 담당」하고 있다. 담당자는 다수의 업무를 가운데 우선순위를 선정하여 효율적으로 처리하여야 하지만, 업무량이 급격히 많아지는 시기에는 처리기간이 한정된 정보공개청구사건에 대해서는 충분한 확인이나 검토가 이루어지지 않을 수도 있다.

“다른 업무도 최소한 세 개 이상 갖고 있죠” 「정보공개 외 다른 업무도 담당함」 [인터뷰 A]

“정보공개 외에도 기록보존 등등 있는데, 본인이 우선순위를 설정해서 만약 다른 업무도 있으면 만나질은 다른 업무하고 만나질은 기록 찾고 적절하게 나눠서 처리하였습니다”

“공무원 입장에서 업무가 한가하다면 모르겠는데 솔직히 청구한 정보가 다른 기관 어디에 있는지 그렇게까지 할 수 있을지 모르겠습니다.” 「정보공개 외 다른 업무도 담당함」 [인터뷰 B]

“간단히 말하면 기록물 폐기할 때 심의하고 폐기 결정을 하는 것이고 기록물 관련 업무가 주 업무이고, 사건기록물 행정기록물을 어느 정도 보관하고 폐기해야 하는지 책임을 기준으로 주된 업무를 하는 것이고, 그것에 플러스에서 정보공개청구 업무를 담당하고 있습니다.” 「정보공개 외 다른 업무도 담당함」 [인터뷰 C]

그런데 정보공개업무가 해당 기관의 주요 업무라기 보다는 주로 부수 업무로 취급되어 「조직 내에서 중요도가 떨어」지는 경우가 많았다. 정보공개법에 의해 제도가 운영되고 있지만 특별히 기관의 실적 등과 관계 없이 민원 처리의 성격이 강해서 담당 공무원의 성과에 반영되는 일도 드물었다. 기록이나 통계와 관련된 정보공개청구가 많다보니 자연스럽게 기록이나 통계를 담당하는 말단 직원이 처리하는 비율이 컸다.

“담당자들 교육을 해보면, 정보공개라는게 검찰 업무중에서도 비중을 작게 차지하고 본연의 업무 외의 업무라고 생각합니다. 그래서 대부분 총무부서의 가장 막내가 가장 하기 싫은 업무로 취급합니다. 못하면 무조건 이의신청 소송이니까 이의신청 들어오면 니가 똑바로 안해서 들어온거 아니냐 편잔이 들어오고 혼나고. 그러니까 다들 귀찮아하죠. 저도 제가 담당한 이유가 파견워서 처음 맡다보니 정보공개를 맡는 겁니다.” 「조직 내에서 중요도가 떨어짐」 [인터뷰 A]

이를 통해 정보공개청구제도 자체가 매우 광범위한 의미를 담고 있어 청구인으로서의 애매하거나 포괄적으로 청구하기 쉽지만, 사건을 접수한

담당 공무원은 어떤 유형의 사건이 들어올지 예상할 수 없고 다른 업무와 함께 처리해야 하는 애로사항이 있다. 더구나 조직 내 정보공개업무의 중요성이 크게 인정되지 않는 분위기에서 적극적으로 업무를 처리하게 할 유인 요소가 없기 때문에 정보부존재결정 과정에서 담당 공무원의 적극성을 기대하기 어려운 상황이라 볼 수 있다.

범주6. 청구인과의 소통 필요성

정보공개청구 담당자는 청구인과 유선 통화나 우편 등으로 결정 전에 의견을 주고받기도 한다. 이는 앞서 살펴본 정보공개청구의 포괄적 청구에 따라 특징이 어렵다는 문제점이 있어 담당자는 미리 청구인의 의사를 통해 청구하고자 하는 대상 정보를 특정한다. 그러나 그 이전까지 청구인은 정보공개 시스템이나 청구하려는 기관의 내부 사정에 대한 배경지식이 부족하기 때문에 대략적인 정보만을 바탕으로 청구할 수 밖에 없고, 기본적으로 「청구인은 잘 모름」으로 정리할 수 있다.

“세월호 사건이 막 터졌을때 언론에 보도가 되면 사람들이 언론 보도 내용만 보고 이런걸 공개해라 등 정보공개청구가 많이 들어왔습니다.” 「청구인은 잘 모름」 [인터뷰 A]

“사건기록 같은 경우는 정보공개보다 열람등사가 편하니까 그렇게 안내는 하지만, 정보공개를 이용하겠다고 하시면 접수는 해드립니다.” 「청구인은 잘 모름」 [인터뷰 C]

“그러니까 저희 통신 모두 녹음되는게 아닙니다. 원래 녹음 장비가 아니거든요. 그니까 잘못 알고 계시는데 청구인 분들이 녹음 파일, 녹음 장비 이렇게 얘기하시는데, 녹음기나 이런걸 모두 녹음하는게 아니고 그 중에 일부분만 녹음하는 상황에서 그 헬기 녹음파일이 없기 때문에 부존재했습니다.”

「청구인은 잘 모름」 [인터뷰 D]

“청구권자가 오해한 부분이 있는데 TRS 시스템은 지방본부에는 구축되어 있지 않고 본부에만 있습니다.” 「청구인은 잘 모름」 [인터뷰 E]

“청구인은 추상적으로 청구하는데 당연히 관리할 거라 생각하고” 「청구인은 잘 모름」 [인터뷰 F]

뿐만 아니라 정보공개결정 이후에도 청구인에게 결정서 외에 별도로 안내하기도 하는데, 특히 정보부존재결정은 비공개와 달리 단순히 정보가 없다는 식으로 특별한 부존재 이유가 없기 때문에 청구인 입장에서 「부존재 이유의 설명이나 납득이 어려움」이 인정된다. 반면 동일한 정보부존재결정이라고 하더라도 청구인에게 그러한 사정과 부존재 이유를 자세하게 설명한 경우에는 청구인이 수긍하는 경우도 있었다.

“저희도 자세하게 말씀드리고 싶은데 저희가 다른 자세한 설명을 해드리면 국가 보안상황과도 연결되니까 최대한 줄이고 줄여서 간단히 없다고 얘기하는거죠”

“그 전에도 업체에서 공개청구가 들어왔거든요. 업체 재원을 알려달라고. 그런데 그 재원 같은 경우도 장비 성능 등도 지침상 보안 사항이라 자세하게 설명 못드리고 일반 사항만 설명드렸거든요. 라이선스를 받고 대신에 하청업체에게 비용을 지불하고 있으니 문제가 없다. 다만 재원이나 이런 부분은 설명할 수 없다고 자세히 안내하니까 수긍을 하시더라고요.”

「부존재 이유의 설명이나 납득이 어려움」 [인터뷰 D]

“청구인은 추상적으로 청구하는데 당연히 관리할 거라 생각하고 이의신청하는건데, 우린 진짜 없어서.. 근데 민원인을 설득

하기가 힘들죠.”

“청구인들이 거의 수증 안하죠, 근데 없다고 하는데 더 이상 요구할 수 없으니까.” 「부존재 이유의 설명이나 납득이 어려움」 [인터뷰 F]

하지만 청구인 입장에서는 당해 기관에 정보를 보관하고 있을 것이라 예상하고 청구하였는데 단순히 정보가 없다는 설명만 들으면 의심이 들거나 오해를 할 수가 있다. 정보제공자는 애초 적극 협조하고자 하였으나 청구인의 의심이나 오해가 계속되면 그 동력을 상실하게 되고, 청구인 입장에서조차 정보부존재결정을 신뢰하지 못해 동일한 청구를 반복해서 하는 현상이 나타나기도 한다. 결국 「청구인이 의심하거나 오해해서 신뢰 단절」 까지 이어지는 것이다.

“일반인들이 언론 등에서 공개해야 한다고 하면 저희는 공개하고 싶지만. 일반인들은 왜 공개하지 않느냐 하면서 숨기는 게 있냐고 하는데, 저희는 그런게 아니니 애로사항이 있죠”

“녹취록 작성해서 드리는데 그것도 원래 없었거든요. 녹음 파일도 그대로 원본 전달해 드렸고 녹취록도 이해하기 힘들어서 그걸 풀어서 적어달라고 해서 며칠동안 일주일? 들어서 그것도 바닷가에서 통신할 때는 제대로 안들리거든요. 그래도 요청이 들어오니까 작성은 해야되니까 적어드렸는데, 재요청 들어오니 다시 듣고 작성해 드렸는데, 외부에서 봤을때는 녹취록이 왜 다르냐, 삭제했다 이런 얘기가 나오는거죠. 저희는 협조하려고 충분히 한건데 그런 얘기가 나오니 난감하죠.”

“그런데 청구인들은 의심이 되니까 저희 기관이 비협조적으로 나온다고 인식하고 똑같은 정보공개청구를 하고” 「청구인이 의심하거나 오해함」 [인터뷰 D]

“청구인의 오해할 만하죠. 귀찮아서 또는 있는데 안보여준다. 그런데 저희는 진짜 없거든요.” 「청구인이 의심하거나 오해함」 [인터뷰 F]

이와 같이 정보부존재결정에 대한 이유가 단순하다보니 막연히 당해 기관이 보관하고 있을 것이라고 생각하던 청구인은 의심이나 오해를 하기 쉽고 나아가서는 정보제공자와의 신뢰관계가 깨질 우려가 있다. 이러한 극단적인 상황에서는 동일한 내용으로 재청구하는 등 무의미한 과정이 반복되어 사회 경제적인 비용 손실이 발생한다. 그러나 일부 사례에서 담당 공무원들이 정보부존재 이유를 포함한 제반 사정에 대하여 자세히 설명한 경우에는 청구인이 수긍했다는 점이 확인되므로, 이러한 방법을 통해 청구인과의 소통을 유지할 필요성이 있다.

범주7. 정보중개자의 한계

정보공개청구 담당 공무원은 그 역할에 따라 정보제공자와 정보중개자로 구분할 수 있다. 정보중개자는 주로 접수된 사건을 분류하여 가장 관련이 깊은 부서로 배분하는 역할을 하므로, 직접 사건 내용을 구체적으로 검토하여 공개 또는 비공개, 부존재 결정을 내리는 정보제공자와 차이가 있다.

“간단히 말하면 기록물 폐기할 때 심의하고 폐기 결정을 하는 것이고 기록물 관련 업무가 주 업무이고, 사건기록물 행정기록물을 어느 정도 보관하고 폐기해야 하는지 책임을 기준으로 주된 업무를 하는 것이고, 그것에 더해서 정보공개청구 업무를 담당하고 있습니다.” [인터뷰 C]

“보통 기록연구사님도 있고 각 청에 총괄 담당자가 있구요.

연구사님이 대개 총괄 담당자세요“ [인터뷰 F]

아직 정보중개자 제도, 구체적으로는 「기록연구사를 도입한지 얼마 되지 않」아서 각 기관에서도 정보중개자 제도를 활용하기 위해 보다 효율적인 체계를 수립하려는 움직임이 있다.

“연구사 분들도 물론 하고 있지만 가장 오래된 분이 2년 갓 되어서 이제 채용되기 시작했는데 전문적으로 기록 관리 업무를 했습니다.” 「기록연구사를 도입한지 얼마 되지 않음」 [인터뷰 A]

정보중개자들은 사건을 처음 접수하면서 1차로 필터링을 하기 때문에 어디로 배분하는지가 중요한데, 기관마다 차이가 있지만 정보중개자 도입이 아직 초기단계이고 소속 부서 역시 한정되어 있어서 「조직 전체의 흐름을 알기 어려움」 이 있다.

“정보공개는 우리 부처 부서 전체적으로 돌아가는 것을 알아야 하고 타 부서에서 하는 업무도 어느정도 알아야 되고 감각이 있어야 하는데, 연구사 분들은 각 부서에서 어떤 업무를 하는지 모릅니다. 8, 9급들은 총무, 집행, 사건과 등에 있는데 연구사 분들은 총무과에만 있기 때문에 한계가 있습니다”
「조직 전체의 흐름을 알기 어려움」 [인터뷰 A]

“99년도에 제도가 생기면서 대검에 계신 기록연구사님만 10년 넘게 계시고, 나머지 인천 의정부 등은 2년, 제주나 춘천 등은 1년 정도 지났습니다. 현재는 지검에 다 생겼고 고검 단위만 아직 몇몇 군데 공석입니다“

“연구사들이 그런 역할을 하는 것으로 채용된 것이기 때문에 아직까지는 체계가 잡히진 않았고 앞으로 해야 될 역할이라고

생각합니다.” 「조직 전체의 흐름을 알기 어려움」 [인터뷰 C]

뒤에서 보겠지만 정보공개사건이 처음 접수된 기관에서 다른 기관으로 이송하기가 용이하지 않기 때문에 1차적으로 사건을 배당하는 정보중개자의 역할이 지대하고, 그들의 의지나 적극성에 따라서 다른 결과가 도출될 것으로 판단된다.

“부족함이 있죠 이분들이 오래 우리 기관에 계셨으면 알텐데 대부분 자기 업무만 알기 때문에 그건 개인적 역량이죠. 연구 사님이 적극성을 가지고 타 부처 업무에 관심을 가지는지 바운더리를 정해서 자기 업무만 하는지 개인적인 의지가 많이 작용한다고 봅니다.” 「조직 전체의 흐름을 알기 어려움」 [인터뷰 A]

범주8. 정보제공자의 역량

정보공개청구사건의 실무자인 정보제공자의 역량에 따라 정보부존재결정 과정에서 다양한 결론이 도출될 수 있다. 먼저 정보공개청구제도 자체의 광범위한 특성으로 인하여 해당사건이나 정보의 존재 여부에 대하여 「담당자가 자세히 알지 못」 하는 경우가 비일비재하다.

“그리고 담당자 입장에서는 정보공개가 들어왔는지 정보가 있는지 없는지도 모르거든요. 그런데 그런걸 공개하라고 왔으면 담당자 입장에서는 수사를 하지 않는 이상 대부분 모르니까 없는 걸로 알고 있어서 부존재결정을 하기 쉽습니다.”

“신규는 자기 업무 부서도 모르는데 다른 행정부처의 어떤 업무를 하는지 어떻게 알겠습니까. 그러니까 일선청의 정보공개 담당자들은 일반 민간인들의 수준과 똑같은 수준이라고 생각

하시면 됩니다. 찾을지도 모르구요.” 「담당자가 자세히 알지 못함」 [인터뷰 A]

“수사가 어떻게 진행됐는지 모르는 상황에서 갈피를 전혀 못 잡았습니다.” 「담당자가 자세히 알지 못함」 [인터뷰 B]

“공개청구가 들어왔을 때는 실무자, 담당자가 잘 모르는 경우가 많습니다. 저도 전날에 그런 장비가 있는 줄 알고 송도 쪽에 올라갔는데요.” 「담당자가 자세히 알지 못함」 [인터뷰 D]

“그런데 각 청 공무원들이 대략적인 업무만 알지 정확히 다 알긴 어렵고 안내하거나 이송하기도 한계가 있거든요.” 「담당자가 자세히 알지 못함」 [인터뷰 F]

특히 정보공개청구 담당 공무원은 인사이동이 잦거나 인수인계가 원활히 이루어지지 않아서 해당사건에 대한 정보가 부족하거나 정보 자체의 존부를 모르는 경우가 있다.

“담당자가 계속 변경이 되고 인수인계가 잘 안됐을 수도 있고 장비가 워낙 많으니 어디 있는지 알 수 없는 상황에서 정보공개청구가 들어오면 담당자는 모르고 확인이 안되니까 부존재를 하는거죠.” 「담당자가 자세히 알지 못함」 [인터뷰 D]

반면 담당자가 해당 사건에 대한 전문성은 부족하더라도 어떠한 방법을 통해 「정보를 효율적으로 찾을 수 있」는 노하우를 갖고 있다면 정보부존재결정 과정에서 단순 부존재에 그치지 않고 나아가 이송결정 등 적극적인 조치까지 하게 된다.

“기록이 많아도 CD만 보면 되는거니까 관련 CD만 골라서 봤는데, 청구 내용과 관련된 CD는 없었습니다.”

“압수물 총목록에 없었으니까 당연히 없을 것이라 생각했습니다” 「정보를 효율적으로 찾을 수 있음」 [인터뷰 B]

“아무래도 직접 담당했던 사건이 아니기 때문에 중간중간 과정이 생소해서 시간이 좀 걸렸음. 그러나 시스템상 본부 정보 통신계에 있을 것이라 예상 가능하고 우리 기관에는 해당 정보가 없는 것이 분명하므로 기간이 모자라지는 않았음” 「정보를 효율적으로 찾을 수 있음」 [인터뷰 E]

“정부부처같으면 법에 사무에 관한 업무 범위가 다 나와있어서 이를 참조해서 이송하였습니다” 「정보를 효율적으로 찾을 수 있음」 [인터뷰 G]

이러한 점에서 봤을 때 애초 청구 사건에 대한 모든 전문성을 기대하기 어려운 상황에서 담당자의 업무 경험 등에 따라 정보부존재결정 과정에 차이가 나타난다고 예상할 수 있다. 즉 「제공자의 업무 경험 및 직급」에 따라 결정 과정상 태도부터 이후 결정 내용까지 달라진다.

“그래서 일선청에서는 신규에게 정보공개청구업무를 줍니다. 신규는 자기 업무 부서도 모르는데 다른 행정부처의 어떤 업무를 하는지 어떻게 알겠습니까.”

“이분들이 오래 우리 기관에 계셨으면 알텐데 대부분 자기 업무만 알기 때문에 그건 개인적 역량이죠. “

“가장 중요한 것은 경험 많고 연륜 많은 직원이 해야 한다고 생각합니다. 그래야 전체적으로 어떤 업무가 있는지 스크린할 수 있습니다. 매뉴얼은 한계가 있고 현실적인 방법은 경험 많은 직원들에게 맡기는게 좋습니다” 「제공자의 업무 경험 및

직급」 [인터뷰 A]

“담당자의 역량이 영향을 미칠 것 같습니다. 우리 기관에 있으면 이송해주세요 이런 식으로 기관간 협력이 되어 하는데 저도 통화할 때 담당자가 싫어하면 이송하기가 난처한 부분이 있거든요. 그런게 영향을 미치지 않을까 생각이 됩니다.” 「제 공자의 업무 경험 및 직급」 [인터뷰 C]

결국 현실적으로 정보공개청구 담당자가 접수된 모든 사건에 대한 전문성을 갖기 어려운 상황에서 관련 업무 경력이 풍부할수록 전체 흐름을 파악하여 업무를 처리할 수 있기 때문에 이러한 담당자의 역량 또한 정보부존재결정 과정에 중요한 영향을 미친다.

별주9. 결재권자 및 상위기관의 의지

정보제공자가 정보공개청구에 대한 판단을 하더라도 결재권자 및 상위기관이 보다 적극적으로 공개를 할 의향이 있는지, 청구인에게 친화적인 성향인지 등이 문제가 된다. 일반적으로 결재권자나 상위기관은 정보제공 실무자에 비해 소극적·방어적인 성향을 보이기 때문에 이들이 적극적인 의지를 가지느냐에 따라 다른 결정을 내릴 수 있다. 즉 「민감한 사안은 상위기관에 문의」 하고 있다.

“언론보도되고 사회적 이슈가 되는 민감한 사안은 저희 자체적으로 결정한 것이 아니라 상위기관에 문의를 하고 처리한 것으로 알고 있습니다.” 「민감한 사안은 상위기관에 문의함」 [인터뷰 C]

“예를 들어 2013년도에 전부 준적이 있는데 이번에는 상위기관에서 죄명을 한정해서 주자고 회신이 와서 그대로 따랐습니

다.” 「민감한 사안은 상위기관에 문의함」 [인터뷰 F]

또한 결재권자의 성향에 따라 단순 부존재처리에 그칠지, 아니면 적극적으로 이송하거나 기타 제반사정을 안내하는데 나아갈지 달라질 수 있다. 청구인의 청구가 특정되지 않을 때에도 이를 청구인에게 문의하여 특정할지 아니면 「가공 또는 이송하려고 하지 않」고 그대로 부존재처리를 할지 역시 결재권자의 의사에 따라 달라진다.

“예를 들어 경범죄처벌법에 대해서 기타 범죄들이 많은데 인근소란죄에 대한 접수 및 처리현황을 달라. 그런데 우리한테는 경범죄처벌법 위반에 대한 것만 있으니까 민원인이랑 통화해서 그럼 경범죄처벌법 위반에 대해서 주세요라고 하면 주고. 근데 결재권자의 스타일에 따라서. 예를 들어 청구인은 인근소란죄만 얘기했는데 우리가 통으로 줄 필요 없다 또는 굳이 다른 기관에 이송까지 해야하느냐 이렇게해서 단순 부존재처리를 할수도 있죠” 「가공 또는 이송하려고 하지 않음」 [인터뷰 F]

이를 통해 정보중개자와 정보제공자를 거쳐 실질적인 평가 단계에 오더라도 결재권자나 상위기관의 의지에 따라 정보부존재결정 과정에 변경이 생길 수 있다.

범주10. 정보공유의 필요성 및 한계

정보의 존부 및 위치를 찾는데 기관간 정보공유는 필수적이다. 기관 외부에 있는 청구인으로 하여금 빠르고 신속하게 정보의 존부 및 위치를 알아내도록 하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에, 보다 정보에 대한 접근이 용이한 정보공개 담당자의 역할이 요구된다. 이에 대해 정보공개 담당자들은 「정보 위치를 알면 이송」한다고 대답하였다.

“대부분 부존재는 다른 기관에 있는지 모르고 합니다. 만약 다른 기관에 있는지 알면.. 그러니까 어디 있는지 아는데 부존재하는 경우는 거의 없다고 보시면 됩니다. 어디 있는지 모르니까 부존재하는 겁니다.” 「정보 위치를 알면 이송함」 [인터뷰 A]

“저희는 다른 기관에 있다는 점을 알면 이송을 하고 있습니다. 다른 기관에 있는 경우에는 기관에 연락해서 이송을 하고 있습니다. 확인이 되는 경우라면 이송은 다 하는 것으로 알고 있습니다. 부존재 하지 않구요.” 「정보 위치를 알면 이송함」 [인터뷰 C]

“예를 들어 아직 송치 안되서 경찰에 있으면 경찰에 이송해달라. 구약식해서 기록이 법원에 있으면 법원에 이송해달라 그럴때 이송을 잘 이용해요” 「정보 위치를 알면 이송함」 [인터뷰 F]

정보공개 담당자의 원활한 업무 처리를 위해 정보공유는 필수적이지만, 그에 걸맞는 시스템이나 인프라가 충분히 갖춰진 경우가 드물기 때문에 결국 적극적으로 관련 전문가의 조언을 구하고 관계 부서 및 기관의 협조를 구하는 것은 담당자의 의지에 따라 달려있다고 답하였다. 이는 「담당자의 의지에 따라 달라짐」으로 개념화하였다.

“그럴때 가장 좋은 방법은 정보가 있을 법한 기관에 공문을 보내는 겁니다. 있는지 없는지 없다고 확답을 주면 깔끔하게 정리가 되는 거구요. 그런데 해당부서 담당자가 찾을 수 있는 데까지 찾았는데 없다면 부존재이고 그건 담당자의 의지라고 봐야 합니다.”

“그게 담당자의 의지라든가. 그래서 공무원 전문화 이렇게 필요하다는게. 분명히 어딘가 있을텐데. 바쁠 때는 어쩔수 없지만 바쁘지 않을 때는 인터넷에 찾아보고 해당부처에 전화도 해보고.” 「담당자의 의지에 따라 달라짐」 [인터뷰 A]

“언론에서도 압박이 들어왔다면 적극적으로 찾을 수 있겠지만, 지점에 있으면서 거기까지는 생각못했습니다. 기록이 다른 데 있나 정도만 생각했지요.” 「담당자의 의지에 따라 달라짐」 [인터뷰 B]

“다른 기관이라고 해서 보유 여부를 확인할 수 없기 때문에 그쪽에서 보유할 것이라고 추정한다면 유선전화로 확인한 다음 이송할 수 있는데 보통은 그렇지 않는 경우가 많거든요.” 「담당자의 의지에 따라 달라짐」 [인터뷰 G]

그러나 각 기관의 특성에 따라 보안상의 문제 등으로 인하여 정보 공유가 이루어지지 않는 경우도 있었다. 업무상 교류가 잦은 기관간에는 정보 공개청구에 대해서도 원활한 교류가 이루어지지 않는 반면, 그렇지 않은 기관간에는 정보공유가 현실적으로 불가능한 경우도 있었다. 이는 「정보 교류하는데 보안상 문제가 있음」으로 개념화하였다.

“저는 OO에 있기 때문에 대부분 사건 관련 정보공개인데 보안 문제가 항상 있기 때문에 교류가 된다는 것은 한계가 있다고 생각합니다.” 「정보 교류하는데 보안상 문제가 있음」 [인터뷰 A]

“저희도 자세하게 말씀드리고 싶은데 보안 사항도 있고 하니 최대한 줄이고 줄여서 답변해드립니다.” 「정보 교류하는데 보안상 문제가 있음」 [인터뷰 D]

이를 통해 담당 공무원들은 전문성 부족에 따른 정보 공유의 필요성을 인식하면서 담당자의 의지에 따라 교류의 양적·질적 범위가 달라진다고 여기지만, 보안상 문제로 인하여 자유로운 정보 공유에 일정한 한계가 있음을 인정하였다.

법주11. 관련 전문가의 조언

앞서 언급한 바와 같이 정보공개청구제도의 광범위한 특성상 담당 공무원이 청구된 모든 정보에 대하여 사전 정보를 갖추는 것은 불가능에 가깝다. 이러한 이유로 대부분의 인터뷰 대상자들은 관련 업무를 담당했던 「이전 근무자나 전문가에게 문의」하여 조언을 구한다고 답하였다.

“일단 기록이 많으면 난이도가 어렵습니다. 그리고 사건 파악을 위해 다른 분들께도 물어봐야 합니다. 그러다 보니 다른 정보공개청구사건에 비해서는 잔손이 많이 가는 편이었습니다.” 「이전 근무자나 전문가에게 문의함」 [인터뷰 B]

“전 근무자나 전전 근무자에게 어떤 내용인지 확인하고 헬기 같은 경우도 항공대에 전화해서 알고 있느냐 관련 내용 있는지 확인해달라 하면 답변을 듣고 부존재다 라고 하는 거죠.” 「이전 근무자나 전문가에게 문의함」 [인터뷰 D]

담당 공무원은 이전 근무자나 전문가의 답변을 참고로 하여 최종 결정을 하게 되는데, 특히 정보부존재결정같은 경우에는 정보의 존부를 확신할 수 없기 때문에 「이전 근무자나 전문가의 답변에 의존하고 확신을 가」 지려는 경향을 보인다. 이는 앞서 살펴본 ‘정보의 존부에 대한 불안감’에 대한 대응기제로 담당 공무원들이 내적 부담감을 덜기 위한 하나의 수단이나 방법으로 보아도 무방할 것이다.

“가장 좋은 방법은 정보가 있을 법한 기관에 공문을 보내는 겁니다. 있는지 없는지 없다고 확답을 주면 깔끔하게 정리가 되는 거구요.” 「이전 근무자나 전문가의 답변에 의존하고 확신을 가짐」 [인터뷰 A]

“마지막 보존단계에서 찾는 입장에서 수사단계에 참여한 분들이 없다고 하셨기에 더 적극적으로 찾아볼 생각이 없었습니다.”

“기록만 본 게 아니고 수사에 참여한 담당자에게도 정보공개요지를 물어봤는데 ‘저희 때에도 그게 문제됐는데 없었습니다.’라고 확실하게 없다고 말씀하시니까 부존재를 더 확신하게 되었습니다.” 「이전 근무자나 전문가의 답변에 의존하고 확신을 가짐」 [인터뷰 B]

“네 제가 모르는 거는 전전 근무자들에게 물어보고 어느 서에서 담당하고 있다고 얘기해 주니까 아주 정확하게 부존재 할 수 있도록 확인을 하고” 「이전 근무자나 전문가의 답변에 의존하고 확신을 가짐」 [인터뷰 D]

이를 통해 정보공개 담당 공무원들이 정보부존재결정을 하는 과정에서 이전 근무자나 관련 전문가들에게 문의하여 그들의 답변에 의존하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 물론 정보공개 또는 비공개결정 과정에서도 거치겠지만, 특히 정보부존재 결정 과정에서는 정보의 존부에 대해 확신할 수 없어 불안감을 가지고 있는 담당자에게 보다 확실하게 결정을 할 수 있도록 하는 요인으로 작용하였다.

범주12. 관련 부서 및 기관의 태도

공공기관의 정보공개에 관한 법률 제11조 제4항은 ‘공공기관은 다른 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개 청구를 받았을 때에는 지체 없이 이를 소관 기관으로 이송하여야 하며, 이송한 후에는 지체 없이 소관 기관 및 이송 사유 등을 분명히 밝혀 청구인에게 문서로 통지하여야 한다’고 규정하고 있다. 즉 청구된 정보가 해당 기관에 없더라도 단순 부존재결정에 그칠 것이 아니라 소관 기관에 이송하도록 하는 것이다. 담당 공무원은 청구인에 비해 해당 정보의 존부 및 보관 장소를 쉽게 찾을 수 있기 때문에 법률에 규정하여 이송처리를 장려하고 있다. 그러나 이송받는 기관에서는 업무가 새로 생기는 것이기 때문에 위 이송처리에 미온적인 반응을 보이기 쉽다. 이는 「다른 기관의 태도가 비협조적임」으로 개념화하였다.

“제가 보기엔 이송 자체는 간편한 장치거든요. 그래서 그 기관에 정보가 있다는 걸 확인만 된다면 관계기관은 되게 싫어할 수 있지만. 아마 이송할 때 관계기관 담당자에게 전화를 하거든요. 저도 이송할 때 통화하고 보내는데 받는 기관에서 거부하고 싫어하는 경우가 있어요. 저희는 이송하면 처리할게 없으니까 간편하고 편하지만, 받는 기관에서는 처리해야 하니까 담당자의 그런 역할은 영향이 있는거 같아요. 담당자가 ‘종결처리 해주세요. 부존재처리 해주세요’라고만 강력하게 요구하면 저희가 막무가내로 보내기엔 관계적으로 어려운 부분이 있습니다. 그런 경우에는 이송을 하지 않고 부존재할 가능성이 클 것 같습니다. 그러면 담당자의 역량이 영향을 미칠 것 같습니다. 우리 기관에 있으면 이송해주세요 이런 식으로 기관간 협력이 되야 하는데 저도 통화할 때 담당자가 싫어하면 이송하기가 난처한 부분이 있거든요. 그렇게 영향을 미치지 않을까 생각이 됩니다.” 「다른 기관의 태도가 비협조적임」
[인터뷰 C]

그런데 각 청 공무원들이 대략적인 업무만 알지 정확히 다 알

긴 어렵고 안내하거나 이송하기도 한계가 있거든요. 우리 소관 아닌데 왜 자꾸 보내냐. 그리고 민원인이 청구한 곳에서 해결되기를 원하니까. 「다른 기관의 태도가 비협조적임」 [인터뷰 F]

때로는 이송처리를 하면 귀찮아 할 것이다 등 상대방의 부정적인 대응을 미리 예상하는 경우도 있다. 이는 「다른 기관의 태도를 예상함」으로 개념화하였다.

“정보공개청구를 동시 청구하는 경우가 있는데, 예를 들어 인천지검에 부존재결정을 하는데 동시청구한 목포지청에 이첩을 해버리면 업무가 중복되기 때문에 공람종결하거나 부존재결정하도록 교육시켰습니다.” 「다른 기관의 태도를 예상함」 [인터뷰 A]

“만약 내가 알았다면 적극적으로 찾으려 했겠지만, 그렇지 않은 상황에서 어디에 있는지 안다고 해정에 전화하고 하기 어려운 부분이 있지요. 그런가 보다 정도만 생각했지 다른 기관에 물어봐도 당연히 없다고 할 거라고 생각했습니다.” 「다른 기관의 태도를 예상함」 [인터뷰 B]

이를 통해 정보공개청구를 받은 기관에 해당 정보가 존재하지 않고 다른 기관에 존부 여부를 확인하였다고 하더라도, 다른 기관의 정보공개 담당자는 새로운 업무가 들어오는 것이기 때문에 최대한 꺼린다는 점을 알 수 있었다. 나아가 다른 기관의 태도를 미리 예상하는 태도는 기본적으로 공무원 조직에 대한 평소의 입장이 반영된 것으로 볼 수 있다. 이것은 이송처리를 시도조차 하기 전 단계에서 나타나는데, 이러한 태도가 만연한다면 부존재결정의 비율은 더욱 증가할 수밖에 없다.

범주13. 언론 보도의 효과성

정보공개 담당 공무원들은 해당 사건이 언론에 보도되는 것에 대하여 예민하게 반응하였다. 언론 보도가 되면 신중하게 접근하는 것은 물론이고, 이미 검토가 끝난 사안의 경우에도 다시 확인하는 등 다른 사건과 다르게 취급하고 있었다. 즉 「언론 보도가 있으면 접근 태도가 달라」졌다.

“사안 자체가 민감하고 언론에서 기록을 감추고 있다는 등 부정적으로 보도를 내다 보니 담당 검사님이나 차장, 공판부장님까지 신중하게 접근했던 사안이었습니다.” 「언론 보도가 있으면 접근 태도가 달라짐」 [인터뷰 C]

“일단 혼자서 다 찾아봤습니다. 언론에 보도되고 나서 사건이 다시 이슈화되자 저희 역시 사건 기록을 다시 찾아보았고 기획검사실 계장도 내려와서 봤습니다.” 「언론 보도가 있으면 접근 태도가 달라짐」 [인터뷰 B]

“언론 보도가 되고 사건 자체가 민감하다보니 민원인에게 충분한 답변이 될 수 있도록 적극적으로 하였습니다.” 「언론 보도가 있으면 접근 태도가 달라짐」 [인터뷰 E]

나아가 「언론 보도가 있으면 기조나 정책이 바」뀌기도 했다.

“대검에서 없다고 신문기사가 뒀는데 해경에서도 없다고 신문기사가 뜨자 윗선 지시로 또 기록을 찾아봤습니다.” 「언론 보도가 있으면 기조나 정책이 바뀐」 [인터뷰 B]

“그래서 담당자는 왜 잘 안 찾아보고 부존재했냐 저희도 언론 보도 이후로 웬만하면 부존재로 나가지 않고 과장님도 그렇고 다시 한번 확인해봐라. 정말 부존재냐. 그래서 가능한 부분은

공개하라는 식으로”

“담당자분들이 청구 들어왔을때 본부 이관 처리를 하라고 하
는거죠. 괜히 소속기관에서 답변이 잘못 나가면 또 안맞으니
한 곳에서 처리하라” 「언론 보도가 있으면 기조나 정책이 바
뀜」 [인터뷰 D]

대부분의 행정업무에 대하여 언론 보도된 내용은 민감하게 반응하는 바
와 같이, 정보부존재결정에서도 마찬가지로 나타났다. 이러한 언론
보도의 효과를 바탕으로 정보부존재에 대한 감시 체계를 구축할 수 있을
것으로 보인다.

범주14. 불복제도에 대한 인식

정보비공개결정에 대해서는 이의신청·행정심판·행정소송이 가능하지만
정보부존재결정에 대해서는 행정심판·행정소송이 가능할 뿐 이의신청제도
는 마련되어 있지 않다는 사실에 대해서 대부분의 담당자들은 「이의신청
이 가능한 것으로 잘못 알고 있」었다. 정보부존재결정에 대한 이의신청
제도가 없다는 사실을 알고 있던 소수의 담당자들 역시 제도상의 미비를
인정하면서 그 부작용을 우려하였다.

“정보비공개나 부존재 모두 이의신청이나 행정심판, 행정소송
도 가능한 것으로 알고 있습니다.”

“아 맞다. 정보부존재에는 이의신청은 없는 걸 악용하는 사례
도 있긴 있어요. 그래서 비공개보다는 이의신청을 못하는 부
존재결정을 하는 경우도 있거든요.” 「이의신청이 가능한 것으
로 잘못 알고 있음」 [인터뷰 A]

“아 그렇습니까? 정보부존재는 이의신청이 안되는지 몰랐습니
다. 그러면 제도적으로 너무 불합리한 거 같은데요.” 「이의신
청이 가능한 것으로 잘못 알고 있음」 [인터뷰 B]

“정보부존재에 이의신청 없는지는 몰랐네요.” 「이의신청이
가능한 것으로 잘못 알고 있음」 [인터뷰 E]

담당자들은 부존재결정에 대한 불복이 들어오는 것에 대해 부담을 갖고
있기 때문에 관련 기록을 보다 꼼꼼하게 살펴보는 경향이 있었다. 이들이
보기에 정보비공개결정보다 정보부존재결정에 대한 불복으로 결정이 번복
되는 경우에는 정보의 존부에 대한 사실 문제이기 때문에 고의적인 은폐
로까지 오해를 살 수 있는 부분이므로 신중하게 접근할 수 밖에 없다. 즉
「불복이 들어오면 곤란하기 때문에 꼼꼼히 살펴」 보았다.

“문제는 부존재를 했는데 나중에 정보가 있다고 밝혀지면 나
중에 행정소송을 통해서 담당자에게 징계나 불이익을 줄수도
있거든요. 왜냐하면 있는데 비공개했으면 담당자가 책임을 덜
한게 아닌데, 부존재를 했으면 담당자가 고의로 은폐를 한 것
이기 때문에 책임이 크지요. 그래서 깔끔하게 비공개를 해야
지 부존재하지 말라고 교육한 기억이 있습니다.” 「불복이 들
어오면 곤란하기 때문에 꼼꼼히 살펴봄」 [인터뷰 A]

“간단하게 정보가 없기 때문에 정보부존재결정했지요. 대충했
다가 나중에 이의 신청들어오면 곤란하기 때문에 담당자 입장
에서는 오히려 더욱 꼼꼼히 할 수 밖에 없었습니다.” 「불복
이 들어오면 곤란하기 때문에 꼼꼼히 살펴봄」 [인터뷰 B]

담당자들 중에는 부존재결정의 불복 「제도의 허점을 악용」 하는 사례
를 우려하기도 하였다. 즉 정보비공개결정과 달리 정보부존재결정에 대해
서 간편하게 불복할 수 있는 이의신청제도가 없는 점이 담당자 입장에서

는 부담을 덜게 하는 요소가 되어 보다 쉽게 정보부존재결정을 내리는 요인이 된다고 답하였다.

“정보부존재에는 이의신청은 없지요. 그걸 악용하는 사례도 있긴 있어요. 그래서 비공개보다는 이의신청을 못하는 부존재 결정을 하는 경우도 있거든요.” 「제도의 허점을 악용함」 [인터뷰 A]

“제도적 보완이 필요할 것 같네요. 담당자 손으로 있는데도 없다고 하면 악용될 수 있을 것 같아서 제3자가 참여, 임회하에 찾아볼 수 있다는 제도가 필요할 것 같습니다. 이것이 정부 투명성으로 가는 길이라 생각합니다.” 「제도의 허점을 악용함」 [인터뷰 B]

이를 통해 다수의 정보공개 담당자들은 막연하게 정보부존재결정에 대하여 행정심판·소송뿐 아니라 이의신청도 가능한 것으로 잘못 알고 있었고, 부존재결정에 대하여 불복이 들어오는 것에 대해 상당한 부담을 느낀 나머지 다른 사건에 비해 꼼꼼하게 검토하는 것으로 나타났다.

지금까지 도출된 개념과 범주, 상위범주를 정리하면 다음과 같다.

<표10> 범주화 결과

상위범주	범주	개념
사건 처리의 난이도	사회적인 이슈	<ul style="list-style-type: none"> - 언론보도되거나 진행중인 사안 - 중요 사건은 결재권자 별도 지정 - 중요하지 않은 정보의 보관 등 소홀
	사안의 복잡·방대함	<ul style="list-style-type: none"> - 정보의 존부에 대한 불안감 - 다수 기관과 관련되면 혼선이 생김 - 시간적·물리적으로 처리하기 어려움
청구인의 청구 목적	언론, 시민단체의	<ul style="list-style-type: none"> - 문제 발생시 이슈화됨 - 정보공개 시스템에 해박함

	특수성	
	청구 목적의 성격	<ul style="list-style-type: none"> - 청구인의 목적이 확실하면 적극적으로 임함 - 악성·반복적 청구는 단순 부존재에 그침
업무 특성에 따른 소통 필요	정보공개업무의 특성	<ul style="list-style-type: none"> - 광범위해서 특정하기 어려움 - 정보공개 외 다른 업무도 담당함 - 조직 내에서 중요도가 떨어짐
	청구인과의 소통 필요성	<ul style="list-style-type: none"> - 청구인은 잘 모름 - 부존재 이유의 설명이나 납득이 어려움 - 청구인이 의심하거나 오해해서 신뢰 단절
정보공개청구 담당자의 역할	정보중개자의 한계	<ul style="list-style-type: none"> - 기록연구사 도입한지 얼마 되지 않음 - 조직 전체의 흐름을 알기 어려움
	정보제공자의 역량	<ul style="list-style-type: none"> - 제공자는 자세히 알지 못함(업무변경, 인수인계, 업무생소) - 정보를 효율적으로 찾을 수 있음 - 제공자의 업무 경험 및 직급
	결재권자 및 상위기관의 의지	<ul style="list-style-type: none"> - 민감한 사안은 상위기관에 문의함 - 가공 또는 이송하려고 하지 않음
정보 공유 시스템의 정비	정보 공유의 필요성 및 한계	<ul style="list-style-type: none"> - 정보 위치를 알면 이송함 - 담당자의 의지에 따라 달라짐 - 정보 교류하는데 보안상 문제가 있음
	관련 전문가의 조언	<ul style="list-style-type: none"> - 이전 근무자나 전문가에게 문의함 - 관련 전문가의 답변에 의존하고 확신을 가짐
	관계 부서 및 기관의 태도	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 기관의 태도가 비협조적임 - 다른 기관의 태도를 예상함
정보부존재에 대한 감시 체계	언론 보도의 효과성	<ul style="list-style-type: none"> - 언론 보도가 있으면 접근 태도가 달라짐 - 언론 보도가 있으면 기초나 정책이 바뀜
	불복 제도에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> - 이의신청이 가능한 것으로 잘못 알고 있음 - 불복이 들어오면 곤란하기 때문에 꼼꼼히 살펴봄 - 제도의 허점을 악용함

제2절 영향요인 모형 도출

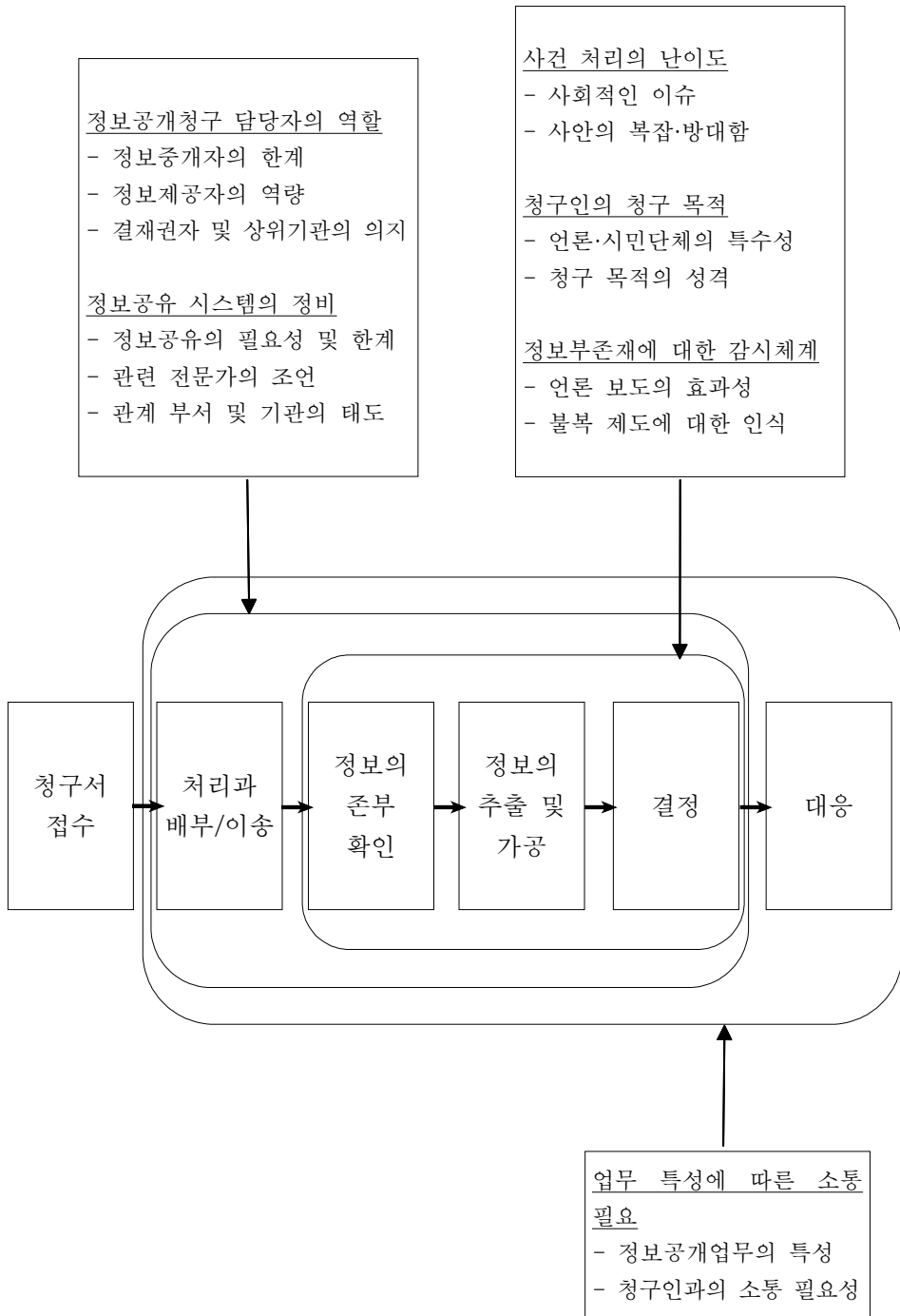
연구자는 본 연구의 분석 결과를 토대로 정보공개 담당자의 정보부존재 결정 과정의 영향요인 모형을 정리하였다. 심층면접을 통해 범주화한 것을 바탕으로 연구문제 1과 2를 복합적으로 분석하였다. 행정자치부에서 발간한 ‘2016년 정보공개 운영 매뉴얼’과 임진희(2009)의 연구를 참고하여 정보부존재결정의 특색에 맞는 처리절차를 구성한 후 이를 바탕으로 상위 범주별로 정보부존재결정 과정에 미치는 영향의 범위를 정리하였다.

첫째, 상위범주 ‘사건 처리의 난이도’와 ‘청구인의 청구 목적’, ‘정보부존재에 대한 감시체계’에 속하는 범주들은 정보의 존부 확인 단계부터 정보 공개·비공개·부존재결정 단계까지 영향을 미치는 것으로 나타났다

둘째, 상위범주 ‘정보공개청구 담당자의 역할’과 ‘정보 공유 시스템의 정비’에 속하는 범주들은 처리과에 배부 또는 이송 단계부터 정보 공개·비공개·부존재결정 단계까지 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

셋째, 상위범주 ‘업무 특성에 따른 소통 필요’에 속하는 범주들은 처리과에 배부 또는 이송 단계부터 결정에 대한 청구인의 대응 단계까지 절차 전체에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

<그림1> 공무원의 정보부존재결정 과정 영향요인 모형



제3절 기존 연구결과와의 비교·분석

근거이론적 방법을 통한 이론화는 완전히 새로운 이론을 만드는 것이 아니라 기존 이론을 개념적으로 좀 더 풍부하게 보완하거나 수정하는 것을 의미하므로, 심층면접을 통해 도출한 해당 자료를 분석하는 것으로 끝이 아니다(Suddaby, 2006; 권향원·최도림, 2011에서 재인용).

따라서 최정민(2013)의 정보요인, 직무요인, 환경요인을 기준으로 한 분석결과를 바탕으로 해서, 본 연구에서 발견된 현상이 기존 이론과 연구에서 어떻게 해석될 수 있는지 살펴볼 필요가 있다.

1. 비난회피동기이론의 적용 : 정보요인

최정민(2013)에 의하면, 공무원은 분쟁을 회피할 목적으로 의도적인 정보 비공개행태를 보일 가능성이 높고, 행정정보의 공개에 대해 비난을 회피할 목적으로 이용 가능한 여러 가지 저항행태로는 정보자체를 추적하지 않거나 정보비공개를 정당화하거나 정보공개를 지연시키는 방법 등이 있다고 한다. 공무원 역시 외부 평가에 민감하여 잘못된 공개로 인한 책임 문제 때문에 정보공개에 소극적이고 정보를 공개하는 것이 분쟁거리를 제공하게 될 가능성이 높기 때문에 비난회피동기에 따라 분쟁이 가능한 정보내용은 적극적인 회피를 시도할 것으로 보았다. 특히 정보요인으로 현재 이슈가 되고 있는 정보는 이미 상황이 종료된 건과 달리 비교적 민감한 사안이면서 여론의 관심을 끌게 되므로 처리난이도가 높아 비공개율이 높을 것이고 그밖에 청구목적에 따라 공무원의 공개결정이 다를 것이라 예상했는데, 연구 결과 정보요인은 공개결정 간에 강한 영향력을 나타내고 그 중에서도 청구목적이 공개결정에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타나면서 난이도가 높을수록 비공개결정을 내리고 공적 목적의 청구일 경우 공개결정에 비난회피동기가 더 많은 영향을 받는다고 분석하였다.

그러나 본 연구에서 담당 공무원들은 잘못된 결정으로 인한 비난을 회피하기 위해 적극적으로 정보의 존재 여부를 확인하여 최대한 공개하려

한다는 상반된 입장을 가진 것으로 분석되었다. 담당 공무원들은 해당 사건이 언론에 보도되거나 불복이 들어오면 상당히 곤란해지고 비난을 받기도 하며, 심지어 정보가 존재함에도 불구하고 부존재한다고 하는 경우 그 자체로 다른 의도가 있는 것으로 간주되어 추후 소송에서 문제가 되기 때문이다. 이러한 사실이 밝혀질 경우 해당 기관의 신뢰도 또한 급격히 떨어지므로 담당자 입장에서는 정보부존재결정을 하는데 최대한 신중을 기한다.

특히 선행연구에서 정보공개결정에 가장 큰 영향을 끼친 것으로 나타난 청구목적은 정보의 존부가 문제되는 상황에서는 그 영향력이 미미한 것으로 분석된다. 정보가 존재하는지 사실관계의 진위를 판단하는데 청구의 목적이나 취지는 크게 상관없기 때문이다. 이러한 점에서 선행연구결과는 정보요인의 청구목적이 공개 결정에 가장 큰 영향 변수로서 담당 공무원의 비난회피동기에 영향을 받아 공개결정판단을 내린다는 하였지만, 정보부존재결정 과정에서는 정보의 존재 여부를 확인하지 못한데 대한 비난가능성의 위치 및 크기가 다르고 판단 대상의 성격 또한 다르므로 청구 목적은 크게 영향이 없는 것으로 분석된다.

“이 정보 자체를 우리가 관리하고 있지 않다는 것이기 때문에 정보 공개/비공개는 취지에 맞을 수 있겠지만 부존재는 청구 취지와는 상관관계가 없습니다. 있으면 있고 없으면 없는건데 취지에 따라서 범위가 달라지지 않거든요.” [인터뷰 A]

2. 일선관료이론의 적용 : 직무요인

최정민(2013)은 직무가 복잡할 뿐 아니라 다양하고 이질적인 고객을 가지고 있어 지침이나 절차를 규정하기 어려울 경우 재량행위가 증대하였는데, 이러한 일선관료의 재량행사 원인에 대한 기존연구는 주로 직무환경요인에 대한 연구가 주를 이루어 직무요인이 정보공개처리 공무원의 공개결정에 영향을 미칠 것으로 예상하였고, 연구결과 기능이나 정책유형은 공개행태에 유의미한 영향을 미친 반면 업무특성은 유의미한 영향을 미치

지 않는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 직무요인으로 정보공개 담당자의 업무량이나 업무 전문성을 중심으로 살펴보았는데, 정보공개 담당자들은 정보공개업무만 전담하여 처리하는 것이 아니라 다른 업무와 병행하여 처리하고 있고 정보공개업무의 중요성이 조직 내에서 상대적으로 떨어지다보니 주로 업무 경력이 적은 신입 공무원이 정보공개업무를 담당하고 있었다. 조직 전체의 흐름을 보는 관점 뿐 아니라 다른 부서나 기관의 협조를 구할 수 있는 기본적인 역량을 갖추어져 정보를 효율적으로 찾을 수 있다는 점에서 직무요인 역시 정보부존재결정 과정에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

3. 대리인 이론의 적용 : 환경요인

최정민(2013)은 일선관료의 업무가 너무 복잡하고 개개의 사정에 따라 달리 처리할 것이 많아 재량행위가 증대하였는데, 이러한 일선관료를 둘러싼 환경요인 측면에서 온라인화는 공무원의 재량을 축소하여 공개행태에 변화를 가져올 것으로 예상하였고, 연구 결과 온라인화는 정보공개결정에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 대리인의 행동에 대한 정보가 감춰진 상황에서 관료의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높고 소극적인 정보공개행태가 이루어지기 쉬울 것이라고 하면서, 주인-대리인 이론에서 이사회와 같이 정보공개제도에서의 정보공개심의회 역시 관료의 공개행태에 영향을 미칠 것이라 예상하였으나, 연구 결과 정보공개심의회는 공개행태에 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

그러나 본 연구에서는 정보 공유 시스템, 언론 보도, 불복 제도 등 다양한 환경요인들이 정보부존재결정 과정에 상당한 영향을 미치는 것으로 분석된다. 정보공개 담당 공무원들은 정보공개업무의 광범위한 특성상 관련 전문가나 관계 부서 및 기관과의 유기적인 정보 공유를 통해 정보의 존부를 쉽게 확인할 수 있었고, 언론 보도나 불복 제도와 같이 정보부존재결정에 대한 외부 감시 체계가 제대로 작동하는지 여부에 따라 정보부존재결정 과정에 임하는 태도 등이 달라졌다. 이는 정보의 공개 또는 비공개를 판단하는 비공개사유가 정보공개법에 규정되어 있어 정보공개 담당자

뿐만 아니라 정보공개청구한 일반 국민들도 그 타당성을 가늠할 수 있지만, 정보의 존부나 현황은 일반 국민들으로써는 전혀 알 수 있는 방법이 없기 때문에 정보의 비대칭적인 상황이 심각하게 나타나고 공무원의 의사결정을 통제할 수 없게 되어 주인-대리인 문제가 더욱 드러나기 때문이다. 위와 같은 이유로 정보부존재결정 과정에서는 환경요인이 상당한 영향을 미친다고 볼 것이다.

“문제는 부존재를 했는데 나중에 정보가 있다고 밝혀지면 나중에 행정소송을 통해서 담당자에게 징계나 불이익을 줄 수도 있거든요. 왜냐하면 있는데 비공개했으면 담당자가 책임을 덜한게 아닌데, 부존재를 했으면 담당자가 고의로 은폐를 한 것이기 때문에 책임이 크지요.” [인터뷰 A]

“정보부존재결정은 기관 신뢰와도 관련이 있어요. 예를 들어 담당자가 계속 변경이 되고 인수인계가 잘 안됐을 수도 있고 장비가 워낙 많으니 어디 있는지 알 수 없는 상황에서 정보공개청구가 들어오면 담당자는 모르고 확인이 안되니까 부존재를 하는거죠. 그런데 시간이 지나서 창고 어딘가에 있었다고 하면 있는거잖아요. 그러니까 일반인 봤을때 왜 거짓말 하느냐.” [인터뷰 D]

“예를 들어 부존재했다가 언론 보도 나오면 워선에서 저 정보 없어? 그러면서 난리나요” [인터뷰 F]

제5장 결론

제1절 연구결과 요약

본 연구는 공무원의 정보부존재결정 과정에 영향을 미치는 요인을 자세히 살펴보기 위해 근거이론적 방법을 적용하여 분석하였다. 특히 세월호 관련 정보공개청구사건을 동일·유사한 건을 담당했던 공무원 7명과 청구인 1명에 대한 인터뷰를 정리한 녹취록을 분석하였다. 근거이론적 분석방법에 따라 개방코딩, 축코딩, 선택코딩을 거쳐 공무원이 정보부존재결정을 하는 과정에서 어떠한 요인에 영향을 받고 그 영향에 대해 어떻게 대응하고 있으며 그로 인한 결과는 어떻게 나타나는지 분석하였다. 그 결과 개방코딩을 통해 35개의 개념과 14개의 범주를 도출하였다. 그리고 축 코딩과 선택코딩을 통해 범주 간 관계를 파악하여 영향요인 모형을 도출하고 기존 선행연구의 결과와 비교분석하여 정보부존재결정 과정에 영향을 미치는 요인들의 특징적인 부분을 확인할 수 있었다.

첫째, 정보부존재결정 과정에서는 정보의 존재, 부존재가 문제될 뿐이므로 정보부존재결정을 하는데 청구인의 청구 목적이나 취지가 영향을 미치지 않는 것으로 분석된다. 물론 청구인의 청구목적이 확실해서 담당자가 적극적으로 안내해주거나 반대로 악성·반복적인 청구로 인하여 그 진의가 의심될 경우 단순부존재에 그치는 것으로 나타나지만, 이는 어디까지나 정보의 존부가 결정된 이후 단계에서 청구인에게 추가적인 안내나 도움을 주느냐의 문제일 뿐이다.

둘째, 언론보도가 되는 등 사회적인 이슈가 되어 처리하기가 어려운 사건인 경우에는 정보공개 담당자 입장에서 더욱 신경을 쓰고 정보의 존재 여부를 확인하는 것으로 분석된다. 공개·비공개에 관한 결정은 정보공개법상 비공개사유에 대한 해석에 따라 달라질 수 있는 부분이라 비난가능성이 상대적으로 적지만, 정보의 존부에 관한 결정은 사실관계이므로 사실 판단을 그르친데 대한 비난 가능성은 크게 받아들인다. 부존재결정이

해당 기관의 신뢰도를 저하시킨다고 보는 것 역시 이러한 비난 가능성에 대한 부담에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 이러한 점에서 언론과 같은 제3자의 지속적인 감시와 견제를 통해 적극적이고 의미있는 정보공개청구제도의 운용이 이루어질 것이다.

셋째, 불복 제도의 존재 역시 정보공개 담당자 입장에서 더욱 신경을 쓰고 정보의 존재 여부를 확인하는 것으로 분석된다. 정보부존재결정에 대하여 불복이 들어오면 해당 결정을 한 담당자에게 부담이 되기 때문에 불복이 들어오지 않도록 오히려 공개를 하거나 정보부존재를 하더라도 최대한 자세하게 안내하여 청구인이 수궁할 수 있도록 한다. 이 점에서 정보부존재 결정에 대하여 일반 국민이 비교적 쉽게 접근할 수 있는 불복절차인 이의신청 절차가 없는 것은 개선이 필요한 부분으로 지적된다. 물론 행정심판이나 행정소송이 가능하지만 절차상 차이로 인하여 이의신청절차가 훨씬 수월하게 불복할 수 있는 제도라는 점에서 제도적인 개선이 필요하다.

넷째, 정보공개 담당자들은 업무상 한계로 인하여 다양한 관계의 부서 및 전문가들의 협조 하에 정보의 존부를 용이하게 판단하고 확신을 가지는 것으로 분석된다. 정보공개업무의 광범위한 특성뿐 아니라 정보공개업무 외 다른 업무와 중복해서 처리해야 하는 과중한 업무량, 기타 빈번한 업무변경이나 미진한 인수인계 등으로 인하여 정보공개 담당자가 스스로 청구된 사건에 전문성을 갖는 것은 현실적으로 어렵다. 그렇기 때문에 정보공개 담당자는 다른 기관이나 전문가의 도움을 받아 정보의 존부를 결정하고, 특히 담당자의 풍부한 업무경험이나 직급 차이에 따라 협조를 받는 정도가 달라진다. 이 점에서 정보공개청구 담당자의 역량을 강화할 뿐 아니라 환경적으로도 정보 공유시스템을 정비하여 관계자 및 부서, 기관들과 협력관계를 유지하는 것이 필요하다.

제2절 연구의 의의 및 한계

본 연구는 이론적으로 정보부존재결정에 중점을 두고 그 과정에서 담당 공무원에게 영향을 주는 요인이 무엇인지 분석한 연구이다. 또한 세월호 관련 정보공개청구사건이라는 유사한 의미를 지닌 사례를 중심으로 담당 공무원들의 경험과 느낌, 상황에 따른 행동 양상을 심층 인터뷰한 자료를 토대로 근거이론에 따라 분석한 질적 연구이다. 이 과정에서 일반적인 정보공개행태에 영향을 미치는 요인을 양적 연구를 통해 도출한 기존 연구의 결과와 비교분석을 통해 정보부존재결정의 특징적인 부분을 제시할 수 있었다.

실무적으로는 정보공개 담당 공무원들의 고충을 구체적으로 이해하고 이에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이의신청제도 개선 등 제도적·실무적 보완이 필요하다는 점을 도출한데 의의가 있다.

그러나 인터뷰를 통한 질적 연구에서는 인터뷰 전후로 예비조사나 2차 인터뷰 등 각 단계별 코딩과 이론적 표집이 추가되는데, 본 연구에서는 최초의 이론적 표집에 그쳐 인터뷰가 진행되었다는 한계가 있다. 또한 하나의 사례를 중심으로 연구를 진행하다보니 다양한 사례, 집단의 이해관계자들의 인식을 알아보는데 부족하여 객관성을 담보하는데 한계가 있었다. 본 연구는 검찰, 경찰 등 사정·수사기관에 한정하여 이루어졌는데, 향후 연구에서는 다른 행정기관의 담당자들을 통해 전체적인 맥락을 재구성하는 연구가 필요할 것이다.

<참고문헌>

1. 국내 문헌

- 권순만 (2005), Terry Moe의 공공조직의 정치경제학: 관료제의 대리인이론 및 조직경제학적 접근, 오석홍 편, 『행정학의 주요 이론』, 서울: 법문사
- 권향원 · 최도립. (2011). 근거이론적 방법의 이론화 논리에 대한 이해 : 한국행정학의 비맥락성과 방법론적 편향성 문제를 중심으로. 『한국행정학보』, 45(1), 275-302.
- 김봉철 (2014), 정보공개법상 공개대상 정보로서 ‘공공기관이 보유, 관리하는 정보’에 관한 연구 : 보유, 관리하고 있는 정보의 의미와 공공기관의 정보 생성, 복원, 가공의무를 중심으로, 『법조』, 63(6), 94-135
- 김승태 (2010), 정보공개제도의 운영성과 평가. 『한국지역정보화학회지』, 13(4)
- 김유승, 최정민 (2015). 정보공개제도상의 정보부존재에 관한 고찰 : 중앙행정기관을 중심으로. 『기록학연구』, 46, 153-187
- 김은정 (2008), 행정정보공개제도에 관한 연구 : 한국의 행정정보공개제도 운영실태 분석을 중심으로, 연세대학교 석사학위논문.
- 김중양 (2000), 정보공개법, 법문사
- 김창조 (2009), 정보공개법상 정보존부의 확인거부. 『법학논고』, 31, 369-396
- 김철용 (2003), 행정법 I, 박영사, 342
- 나혜수 (2014). 인권기본조례의 제정확산과 집행과정에서 나타나는 공무원의 인식과 대응. 서울대학교 석사 논문
- 류영아 (2015), 지방재정 효율성 확보 제도의 발전방안 : 계약심사제도 운영을 중심으로, 『한국자치행정학보』, 29(1), 131-156
- 오세홍 (1988), 일선공무원의 행정행태에 대한 연구, 『정책과학논총』

- 유민봉·심형인 (2011), 공무원이 조직생활에서 경험하는 체면 현상과 행위에 대한 질적 연구 : 근거이론(Grounded Theory)을 적용하여, 한국행정학보, 45(1), 199-225
- 윤광석 (2010), 정보공개제도의 진단과 개선방안 연구, 한국행정연구원, 371
- 윤성식 (1994), 공기업론, 서울: 박영사
- 윤채원 (2015). 정보부존재 처리에 대한 개선방안 연구 : 광역자치단체를 중심으로. 중앙대학교 석사 논문
- 이구현·김정순 (2006), 기본권으로서의 알 권리와 정보공개제도에 관한 고찰, 『언론과 법』, 5(2), 65-66
- 임진희 (2009). 설명책임 메커니즘을 통한 공공기관 업무정보의 추구 및 제공에 관한 연구. 연세대학교 박사 논문
- 임진희, 이준기 (2010). 정보공개에 대응한 공무원의 업무정보 제공행동 연구. 『기록학연구』, 23, 179-225
- 이상규 (1988). 행정법론. 법문사
- 이승종 (2000), R. Kent Weaver의 비난회피 동기론, 정책학의 주요이론, 서울: 법문사. 221-229
- 이영범 (2008), 정책결정과정에서의 정책결정자의 비난회피전략에 관한 연구 : 특수형태 근로종사자의 노동자성 인정 논쟁을 중심으로, 『한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집』, 4-28
- 이용우 (2004), 행정정보공개제도의 법적 문제, 『공법학연구』, 5(1), 407-408
- 장지원·문신용 (2004). 행정정보공개의 관련요인에 관한 실증분석. 『한국행정연구』, 13(1), 170-202
- 정혜진·길부중 (2010). 정부신뢰도 향상을 위한 정보공개제도 개선방안. 『한국부패학회보』, 15(4), 125
- 조원형 (2011), 일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구 : 근거이론의 적용, 서울대 박사 논문
- 최정민 (2013). 관료의 정보공개행태 영향요인 연구. 서울대학교 박사 논문

행정안전부 행정제도과 (2012). 정보부존재 처리 기준 및 절차
행정자치부 (2013), 2012 정보공개 연차보고서, 30
행정자치부 (2016), 2016년 정보공개 운영 매뉴얼

2. 외국 문헌

- Doman (1977). Whither Urban Policy Analysis? : A review essay.
Polity 9
- Goulding, C. (2002). *Grounded Theory: A Practical Guided for
Manegement, Business and ,Market Researchers*.
London: Sage Publications. Ins
- Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy dilemmas of the individual
in public services, 30th anniversary expanded ed., New
York: Russell Sage Foundation.
- Mason, J. (2002). Qualotative Researching, 2 ed., London, Thousand
Oaks, New Delhi: SAGE Publications
- O'Neil. James E. (1972). Access to government documents: Progress,
Problems, and PrWeaver, R. Kent (1986), The politics of blame
avoidance, Journal of Public Policy, 6(4), 371-398ospects, in
Sunflower University Press, Access to government documents
- Rubin, H.J. (2005). Qualitative Interviewing: Sage Publication.
- Saguan, M, Keseric, N., Dessante, P., and Glachant, J.M. (2006),
Market Power in Power Markets: Game Theory vs.
Agent-Based Approach. 2006 IEEE PES Transmission and
Distribution Conference and Exposition: Latin America.
1-6
- Strauss, A. & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research:
Techniques and Procesures for Developing Grounded
Theory.(2nd)*. LA: Sage.
- Suddaby R. (2006). From the editors: what grounded theory is not.
Academy of Management Journal, 49(4), 633-642.
- 堀部政男 (1992). 情報公開を 公務員, 自治研究 5.

Abstract

(A) Study on Impact Factors Influencing to Non-Existence Information Process of Public Officials

– Focusing on the Request of Information
Disclosure Related to Sewol Ferry Disaster –

Lee, Jung-Hwan

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Administration

Seoul National University

The purpose of this study is to investigate the factors influencing to non - existence information process of public officials. To do this, the researcher interviewed public officials in charge of the same or similar cases and analyzed them by applying the grounded theoretical method. And compared with previous studies, this study aims to suggest measures for improving the processing of missing administrative information.

Since the launch of the information disclosure system in 1998, the number of requests for information is continually growing; and the number of cases of non - existence information is also on the increase. However, previous studies on it mainly covered issues on management and the effectiveness of administrative information disclosure systems, leaving a shortage of research on why public officials decide to non - existence information

However, there was a study (Choi Jeong-min, 2013) analyzing three types of factors that affect the information disclosure behavior of bureaucrats: information factors, as suggested by blame avoidance motivation theory, and job factors and environmental factors, as suggested by street-level bureaucracy theory and principal-agent theory. It explores the relationship with between these factors and bureaucrats' individual discretion and seeks to identify the factors that have the strongest influence on information disclosure by governmental officials.

This study analyzes the process of determining the non - existence information and the factors influencing the process in the course of the study with a focus on the three factors: information factors, job factors and environmental factors

The researcher approaches this study according to the Ground Theory, and collected and analyzed the records of interview with seven public officials that had an experience of its non - existence information process.

The analysis results were as follows. According to Choi Jeong-min(2013), decision tree analysis revealed that, of the various factors that affect the disclosure decisions of governmental officials, information factors had the greatest influence. Among these, the purpose of the information request had the greatest influence. However, in the process of determining non-existence of information,

it is analyzed that the existence of information is only a problem, and there is little room for the purpose or purpose of the claimant to intervene.

According to previous studies, There is a high possibility that public officials could deny an information request in order to avoid criticism in cases of information types that are difficult to handle. However, in case of difficult cases such as media reports, the public officials were more concerned about the existence of information. The disclosure and dissemination of information may vary according to the legal interpretation of the reasons for non-disclosure in the Information Disclosure Act, thus there is little possibility of blaming, but since the existence of information is a fact judgment, it can be said that the possibility of criticizing it is greatly felt.

As for the following job factors, the work characteristics and competencies of the public officials affected the process of determining the non - existence information. Because the work itself is extensive and requires expertise, there were differences depending on the workload and ability of the public officials in charge.

Lastly, environmental factors revealed that various factors such as appeal system, information sharing system, and media reports have an influence on the process of determining the non - existence information. If the objection comes in, it will be a burden on the person in charge. So it will be influenced by whether or not the appeal system is available. Public officials also consulted various agencies or experts to easily determine the existence of information and were confident in their decisions. Since the general public can not know the existence of information, it is analyzed that the principal-agent theory becomes more pervasive.

In this study, it is meaningful that the qualitative research confirms whether the factors affecting the information disclosure behavior

derived from quantitative research have the same effect on the process of determining the non – existence information. As a discussion, the researcher confirmed that it is necessary to approach with a different viewpoint from general information disclosure decision or non-disclosure decision about information non-existence decision, and it is necessary to institutional supplement such as improvement of appeal system.

Keywords : information disclosure system, non-existence information, blame avoidance motivation, street-level bureaucracy theory, principal-agent theory, grounded theory

Student Number : 2014-23687